

ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

В Центр местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации поступило обращение от Совета муниципальных образований Ульяновской области (письмо № 268 от 7 мая 2019 года), в котором предлагается высказать мнение по существу рассматриваемой в письме проблематики, связанной с понуждением органов местного самоуправления принимать муниципальные правовые акты, регулирующие особенности оказания муниципальной услуги по выдаче органами местного самоуправления разрешений на полеты.

В последнее время наблюдается существенное повышение активности органов транспортной прокуратуры, которая стремится обеспечить законность при организации воздушных полетов над населенными пунктами, безопасность жизни и здоровья населения, имущества организаций. Это проявляется в разных формах, в том числе путем участия представителей органов прокуратуры в работе советов муниципальных образований, направления информационных писем, представлений.

Например, на сайте Приволжской транспортной прокуратуры в конце апреля 2019 года появилась информация о том, что в целях профилактики правонарушений, связанных с незаконным использованием воздушного пространства, в том числе над населенными пунктами области, транспортный прокурор представил участникам заседания Правления Ассоциации «Совет муниципальных образований Пензенской области» на рассмотрение подготовленный Приволжской транспортной прокуратурой модельный проект «Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешений на выполнение авиационных работ, парашютных прыжков, демонстрационных полетов воздушных судов, полетов беспилотных летательных аппаратов, подъемов привязных аэростатов над населенными пунктами муниципального образования». На этом же сайте есть и информация о том, что достигнута договоренность о том, что 24 муниципальных района и 1 городской округ Пензенской области примут данный административный регламент к 1 мая 2019 года¹.

В Ульяновской области информация о необходимости устранения отдельных нарушений воздушного законодательства была направлена главам администраций 21 муниципальных районов и 3 городских округов (письмо Ульяновской транспортной прокуратуры от 24 января 2019 года № 07-08-2019 года). Другим письмом от 4 апреля 2019 года № 07-08-2019, имеющим тот же круг адресатов, был направлен модельный административный регламент с указанием привести все имеющиеся у органов местного самоуправления проекты в соответствии с этим документом.

Органы местного самоуправления Владимирской области получили в апреле 2019 года информационные письма о необходимости принятия административных регламентов²; в марте 2019 года руководителям органов местного самоуправления ряда районов

¹ Более подробно см.: <https://ptproc.ru/ru/news/?nid=4653&a=entry.show>.

² Более подробно см.: <https://ptproc.ru/ru/news/?nid=4620&a=entry.show>.

Свердловской области³, Республики Башкортостан⁴ были направлены соответствующие представления.

Список подобных примеров можно продолжать. Реакция органов прокуратуры в определенной степени связана и с существенными изменениями в общественных отношениях, складывающихся в сфере организации полетов. Это проявляется, например, в том, что:

- СМИ, иные организации, да и просто граждане все чаще стремятся запечатлеть определенные значимые для них или широкого круга лиц события, снимая их сверху (например, шествие «Бессмертного полка», спортивные события, день города, юбилейные торжества и т.п.);

- все чаще стали применять аэрофотосъемку для фиксации различных событий или обстоятельств (например, при проведении земельного контроля в некоторых регионах запускаются беспилотники, которые фиксируют фактическое использование земельных участков; беспилотники все активнее используются МЧС для профилактики пожаров и т.п.);

- воздушные шары и другие подобные летательные объекты используют не только в признанных центрах воздухоплавания, но и на курортах в качестве дополнительного аттракциона для отдыхающих;

- все больше появляется частных средств малой авиации, которым необходимы площадки для взлета и посадки в пределах населенного пункта;

- все активнее используются воздушные рекламные конструкции – аэростаты, огромные воздушные шары или иные объекты, привязанные в фиксированном месте (в правоприменительной практике стали возникать вопросы: требуется ли в этом случае получение разрешения на полеты либо полет - это движение в условиях наличия такого обязательного элемента как «взлет-посадка»; регулируются ли данные отношения законодательством о рекламе или воздушным законодательством);

- развитие населенных пунктов приводит к необходимости осуществления застройки в непосредственной близости от аэропортов, что в ряде случаев создает определенные проблемы для безопасного функционирования соответствующего оборудования⁵.

Данный список можно продолжать, однако очевидно, что организация безопасных полетов получает новое наполнение и требует определенной ревизии существующего правового регулирования.

Анализ норм действующего законодательства позволил установить следующее. В части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации говорится, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Согласно пункта «б» статьи 71

³ Более подробно см.: <https://ptproc.ru/ru/news/?nid=4574&a=entry.show>.

⁴ Более подробно см.: <https://ptproc.ru/ru/news/?nid=4571&a=entry.show>.

⁵ Например, осенью 2014 года Волжский районный суд города Саратова вынес приговор в отношении экс-главы администрации города (ч. 1 ст. 293 УК РФ (халатность)). Установлено, что в декабре 2012 года глава подписал разрешения на строительство двух десятиэтажных жилых домов в посёлке Новый в непосредственной близости от аэропорта «Саратов Центральный», несмотря на отсутствие согласия руководства аэропорта. Это привело к тому, что образовались помехи в работе радиолокационного оборудования аэродрома от возведения двух десятиэтажных жилых домов, повлияло на безопасность полетов воздушных судов. Апелляционным постановлением Саратовского областного суда от 10 декабря 2014 года по делу № 22-3683/2014 приговор Волжского районного суда г. Саратова от 31 октября 2014 года, оставлен без изменения.

Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находится территория Российской Федерации. Таким образом, воздушное пространство - это исключительное ведение Российской Федерации.

Более подробно эти нормы раскрываются в статье 1 Воздушного кодекса Российской Федерации:

- Российская Федерация обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении воздушного пространства Российской Федерации;

- под воздушным пространством Российской Федерации понимается воздушное пространство над территорией Российской Федерации, в том числе воздушное пространство над внутренними водами и территориальным морем.

Следует особо подчеркнуть, что и в Конституции Российской Федерации, и в Воздушном кодексе Российской Федерации говорится об исключительном суверенитете, об исключительных правах именно Российской Федерации. Исключительное право в данном случае следует рассматривать как непередаваемое, осуществляемое только федеральными органами государственной власти. И эта логика довольно последовательно прослеживается в нормах Воздушного кодекса Российской Федерации.

Так, согласно части 2 статьи 14 Воздушного кодекса Российской Федерации организация использования воздушного пространства осуществляется уполномоченным органом в области использования воздушного пространства, органами единой системы организации воздушного движения, а также органами пользователей воздушного пространства - органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) в установленных для них зонах и районах в порядке, определенном Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 28.08.2015 № 901 утверждено Положение о единой системе организации воздушного движения Российской Федерации, в котором говорится, что Единая система имеет стратегическое значение для безопасности государства и обеспечения безопасности использования воздушного пространства.

Попутно следует заметить, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (пункт «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации), оборона и безопасность (пункт «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации) также находятся в исключительном федеральном ведении.

В статье 72 Воздушного кодекса Российской Федерации предусматривается, что полет воздушного судна над населенными пунктами должен выполняться на высоте, позволяющей в случае неисправности воздушного судна произвести посадку за пределами населенных пунктов или на специально предусмотренных для этих целей взлетно-посадочных площадках в пределах населенных пунктов. Отступления от данного правила полета определяются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Следует особо обратить внимание на то, что речь идет о высоте полетов, о воздушных судах и о населенных пунктах. Отступления от данных правил регулируются Постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 № 138 (ред. от 13.06.2018) "Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации" (далее - Постановление № 138).

В пункте 49 Постановления Правительства РФ № 138 говорится, что авиационные работы, парашютные прыжки, демонстрационные полеты воздушных судов, полеты беспилотных летательных аппаратов, подъемы привязных аэростатов над населенными пунктами, а также посадка (взлет) на расположенные в границах населенных пунктов

площадки, сведения о которых не опубликованы в документах аэронавигационной информации, выполняются при наличии у пользователей воздушного пространства разрешения соответствующего органа местного самоуправления, а в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе - разрешения соответствующих органов исполнительной власти указанных городов.

Иными словами, подзаконным нормативным актом органы местного самоуправления наделены полномочиями по выдаче разрешения на определенные действия в воздушном пространстве Российской Федерации над населенными пунктами. В этой связи необходимо сделать несколько пояснений:

Во-первых, в статьях 14, 15, 16, 16.2, 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) отсутствуют вопросы местного значения или полномочия по их решениям, связанные с данной деятельностью. Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования; очевидно, что организация полетов к ним мало относится.

Более того, в статье 18 Федерального закона № 131-ФЗ сформулированы определенные принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления. Конструкция, содержащаяся в пункте 49 Постановления № 138 идет вразрез с ними. Очевидно, что речь идет о государственных полномочиях, которые волею подзаконного акта оказались возложенными на органы местного самоуправления. Это противоречит одновременно двум процедурам, предусмотренным в статьях 19 и 20 Федерального закона № 131-ФЗ (одностороннее возложение полномочий органов государственной власти возможно только на основании закона и вместе с деньгами; добровольное осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий возможно только, если это право предоставлено федеральным законом). Таким образом, данное полномочие не является делегированным и не может относиться к числу добровольно взятых.

В этой связи нельзя не привести разъяснения профильного комитета Государственной Думы, которые размещены на его официальном сайте. «Указанное разрешение не является разрешением на использование воздушного пространства, под которым понимается предоставление пользователю воздушного пространства права действовать в соответствии с условиями, доведенными центрами Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (пункт 2, 119 Федеральных правил). Таким образом, выдача органами местного самоуправления разрешения на полет над населенным пунктом является не инструментом регулирования порядка использования воздушного пространства, а средством обеспечения интересов жителей такого населенного пункта. В связи с этим данное полномочие может рассматриваться в рамках решения вопросов местного значения (в том числе таких, как создание условий для организации досуга; обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий; организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; содействие в развитии сельскохозяйственного производства и др.).

Соответственно выдача разрешений на полеты над населенными пунктами не может рассматриваться как государственное полномочие, переданное органам местного самоуправления (часть 1 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В связи с этим нет оснований утверждать, что данное полномочие в силу части 3 той же статьи осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если прямо не предусмотрено иное. В данном случае следует исходить из целей данной разрешительной деятельности, изложенных выше, на основании чего можно сделать вывод, что разрешения целесообразно выдавать органами местного самоуправления, наиболее приближенными к соответствующим населенным пунктам, т.е. прежде всего органами местного самоуправления городских поселений и городских округов. Вопрос о выдаче таких разрешений в отношении населенных пунктов в составе сельских поселений должен регламентироваться уставами муниципального района и сельского поселения с учетом установленного законом субъекта Российской Федерации распределения между ними вопросов местного значения, установленных частью 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ»⁶.

Не комментируя данную позицию, хотелось бы обратить внимание на смешения вопросов местного и государственного значения, а также трактовку термина «разрешения» не как разрешения, но инструмента регулирования. Кстати, в статье 12 Воздушного кодекса Российской Федерации довольно четко говорится именно о государственном регулировании использования воздушного пространства (муниципальное правотворчество даже не подразумевается).

Все это делает очевидным, что ряд норм подзаконных актов, регулирующих особенности использования воздушного пространства Российской Федерации, не обладает признаками ясности и определенности. Например, к сфере какого правового регулирования следует относить прыжки с парашютом - физической культуре или организации полетов; катание на воздушном шаре – к досуговой деятельности или организации полетов. Для подобных случаев необходимо более четкое правовое регулирование.

Во-вторых, одна из целей возложения на органы местного самоуправления функций разрешения на полеты – обеспечение безопасности населения, его жизни, здоровья, сохранности имущества. Это распространяется и на ситуации, связанные с падением летательного объекта на населенный пункт. В этой связи следует напомнить, что действующее законодательство содержит различные механизмы возмещения вреда, в том числе при осуществлении деятельности, представляющей повышенную опасность.

У органов местного самоуправления практически нет собственных инструментов обеспечения безопасности. Например, при проведении массовых акций в населенных пунктах вопросами обеспечения безопасности участников мероприятия, населения занимаются органы внутренних дел.

Более того, законодательство о местном самоуправлении не содержит требований к сотрудникам органов местного самоуправления, связанных с наличием

⁶ Более подробно см.: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Voprosy/Voprosy-mestnogo-znacheniya-stati-14-16-/item/17945416/>.

специализированных знаний⁷, достаточных компетенций для того, чтобы оценить степень риска или наличие угрозы. Это также прерогатива государственных органов. Так, Постановлением Правительства РФ от 18.11.2014 № 1215 (ред. от 15.03.2016) утверждены "Правила разработки и применения систем управления безопасностью полетов воздушных судов, а также сбора и анализа данных о факторах опасности и риска, создающих угрозу безопасности полетов гражданских воздушных судов, хранения этих данных и обмена ими", в которых говорится, что мониторинг рисков – государственная функция.

В-третьих, следует обратить внимание на характер решения, принимаемого органами местного самоуправления. Выше уже приводилась позиция профильного комитета Государственной Думы о том, что это разрешение не является разрешением в традиционном понимании.

В пункте 40.5 Федеральных авиационных правил "Организация планирования использования воздушного пространства Российской Федерации", утвержденных Приказом Минтранса России от 16.01.2012 № 6 (ред. от 25.12.2018) говорится, что разрешение и условия на использование воздушного пространства при выполнении авиационных работ и парашютных прыжков, а также демонстрационных полетов над населенными пунктами выдается соответствующими оперативными органами Единой системы на основании представленного плана полета воздушного судна, который должен быть подан на этапе предтактического планирования использования воздушного пространства, а также разрешения соответствующего органа местного самоуправления. Информация о разрешении органа местного самоуправления в виде копии документа предоставляется пользователем воздушного пространства в зональный центр Единой системы, региональный центр Единой системы.

Все это прямо указывает на промежуточный характер разрешения, выдаваемого органами местного самоуправления.

Анализ муниципальных правовых актов показывает, что для получения разрешения заявителям (физическим или юридическим лицам) необходимо представить определенные документы, перечень которых устанавливается органами местного самоуправления. Иными словами, органы местного самоуправления фактически устанавливают обязательные требования при соблюдении которых заявитель получает заветное разрешение.

Одновременно с этим в муниципальных правовых актах нередко предусматривается, что данное разрешение «не является окончательным, полноценным разрешением» и заявителю с разрешением, полученным в органах местного самоуправления необходимо обращаться в органы государственной власти, в том числе Центры Единой системы организации воздушного движения.

По способу закрепления в административных регламентах обязательности получения согласования органов государственной власти на выполнение авиационных работ можно выделить⁸:

- административные регламенты, указывающие на отдельную процедуру согласования (Архангельск, Йошкар-Ола, Набережные Челны, Бузулук, Арзамас, Вологда,

⁷ В результате появляются судебные решения в которых оспаривается решения, принятые органами местного самоуправления как не соответствующие требованиям безопасности. См., напр.: Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 14.06.2018 по делу № 33-10978/2018;

⁸ Данный вывод сделан ведущим научным сотрудником Центра местного самоуправления РАНХиГС И.Е. Кабановой на основании анализа муниципальных правовых актов, перечисленных в приложении

Кузнецк (Пензенская область), Жигулевск (Самарская область), Арский муниципальный район (Республика Татарстан),

- административные регламенты, предписывающие создание комиссий по рассмотрению заявлений о выдаче разрешения на выполнение авиационных работ, в состав которой входят представители органов государственной власти, согласование с которыми необходимо для выполнения авиационных работ (Оренбург, Ижевск, Воткинск); в единичных случаях в состав такой комиссии входят представители отраслевых (функциональных) органов администрации муниципального образования (Ростов-на-Дону).

В-четвертых, принятие значительного количества муниципальных правовых актов инициируется органами транспортной прокуратуры, которые рассматривают соответствующую деятельность органов местного самоуправления как муниципальную услугу. Эта ситуация вызывает определенные озабоченности. Дело в том, что согласно статье 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" муниципальная услуга осуществляется только при наличии у органов местного самоуправления полномочий:

- по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставами муниципальных образований;

- в пределах прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 указанного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами;

- прав органов местного самоуправления на решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае принятия муниципальных правовых актов о реализации таких прав.

Как было показано выше, деятельность органов местного самоуправления по выдаче разрешения на полеты не относится ни к одной из этих групп.

По данным СПС КонсультантПлюс (региональный выпуск) к настоящему времени в федеральных округах по-разному относятся к необходимости принятия соответствующих муниципальных правовых актов (см. таблицу).

Таблица. Сведения о наличии муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих особенности выдачи разрешений на полеты (учитывались только административные регламенты, правила или положения)⁹.

Центральный федеральный округ	
Белгородская область	

Приволжский федеральный округ	
Республика Башкортостан	3

⁹ Данная информация не претендует на полную и абсолютно достоверную, поскольку в СПС КонсультантПлюс региональный выпуск присутствуют муниципальные правовые акты далеко не всех муниципальных образований (особенно в части городских или сельских поселений). В качестве иллюстрации можно привести следующие данные: есть 7 решений Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа из которых следует, что административные регламенты приняты, однако в СПС КонсультантПлюс региональный выпуск удалось обнаружить всего 4 таких административных регламента. И тем не менее, определенное представление о географии распространения соответствующих муниципальных правовых актов составить можно.

Брянская область	
Владимирская область	
Воронежская область	
Ивановская область	12
Калужская область	
Костромская область	
Курская область	
Липецкая область	
Московская область	
Орловская область	4
Рязанская область	
Смоленская область	
Тамбовская область	1
Тверская область	
Тульская область	
Ярославская область	
г. Москва	1
Южный федеральный округ	
Республика Адыгея (Адыгея)	
Республика Калмыкия	
Республика Крым	
Краснодарский край	
Астраханская область	
Волгоградская область	1
Ростовская область	2
г. Севастополь	2
Северо-Кавказский федеральный округ	
Республика Дагестан	
Республика Ингушетия	
Кабардино-Балкарская Республика	1
Карачаево-Черкесская Республика	
Республика Северная Осетия - Алания	
Чеченская Республика	
Ставропольский край	8

Республика Марий Эл	1
Республика Мордовия	1
Республика Татарстан (Татарстан)	5
Удмуртская Республика	2
Чувашская Республика - Чувашия	1
Пермский край	1
Кировская область	1
Нижегородская область	8
Оренбургская область	2
Пензенская область	2
Самарская область	4
Саратовская область	
Ульяновская область	
Северо-Западный федеральный округ	
Республика Карелия	3
Республика Коми	
Архангельская область	5
Вологодская область	3
Калининградская область	
Ленинградская область	
Мурманская область	6
Новгородская область	
Псковская область	
г. Санкт-Петербург	2
Ненецкий автономный округ	4
Сибирский федеральный округ	
Республика Алтай	
Республика Тыва	
Республика Хакасия	
Алтайский край	2
Красноярский край	1
Иркутская область	3
Кемеровская область	
Новосибирская область	
Омская область	

Дальневосточный федеральный округ	
Республика Бурятия	1
Республика Саха (Якутия)	
Забайкальский край	
Камчатский край	1
Приморский край	2
Хабаровский край	2
Амурская область	
Магаданская область	5
Сахалинская область	2
Еврейская автономная область	
Чукотский автономный округ	

Томская область	
Уральский федеральный округ	
Курганская область	
Свердловская область	18
Тюменская область	13
Челябинская область	
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	1
Ямало-Ненецкий автономный округ	2

Вышесказанное означает, что органы местного самоуправления являются скорее дополнительным барьером для предпринимательской деятельности, чем инстанцией, обладающей необходимыми компетенциями для принятия соответствующего решения. Информация, которой обладают органы местного самоуправления, может быть в порядке межведомственного взаимодействия передана в соответствующие органы государственной власти для принятия оперативных решений.

Мониторинг судебной практики позволил выявить не очень большое количество дел, связанных с выдачей органами местного самоуправления разрешений на полеты над населенными пунктами. По данным СПС КонсультантПлюс таких решений около 60; эти решения условно можно разделить на две большие группы. К первой группе отнесены дела, связанные с оспариванием наложенного административного взыскания (об этих делах в дальнейшем речь не будет вестись)¹⁰. Ко второй группе относятся дела, в которых судами исследуется полнота и законность правового регулирования, осуществляемого органами местного самоуправления. Большинство этих дел инициировано органами транспортной прокуратуры, реже органами местного самоуправления, которые переносят свой правовой спор с органами прокуратуры в суд.

¹⁰ См., напр.: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 28.08.2018 по делу № 33-14411/2018; Решение Самарского областного суда от 15.11.2018 по делу № 21-1542/2017; Решение Московского городского суда от 02.03.2015 по делу № 7-1638/15; Постановление Кировского районного суда города Саратова от 12.07.2018 по делу № 5-160/2018; Решение Ленинского районного суда города Самары от 04.10.2018 по делу № 12-1240/2018; Решение Ленинского районного суда города Саранска от 11.10.2018 № 12-327/2018; Решение Дзержинского районного суда города Перми от 30.01.2018 по делу № 12-15/2018(12-708/17); Решение Михайловского районного суда Волгоградской области от 16.11.2018 по делу № 12-219/2018; Решение Черемушкинского районного суда города Москвы от 12.03.2019 по делу № 12-523/19; Постановление Дмитровского городского суда Московской области от 13.05.2014 по делу № 5-1183/2014; Постановление Дмитровского городского суда Московской области от 13.05.2014 по делу № 5-1182/2014; Решение Октябрьского районного суда города Екатеринбурга от 14.11.2018 № 12-788/2018; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 28.08.2018 по делу № 33-14411/2018; Решение Ленинского районного суда города Новосибирска от 13.12.2017 по делу № 12-893/2017; Решение Ленинского районного суда города Новосибирска от 28.11.2017 № 12-892/2015; Постановление Октябрьского районного суда города Красноярска от 20.11.2018 № 5-477/18; Решение Колпинского районного суда города Санкт-Петербурга от 07.11.2017 по делу № 12-217/2017; Решение Калининского районного суда города Санкт-Петербурга от 13.11.2017 по делу № 12-582/2017.

В одних случаях органы транспортной прокуратуры понуждают органы местного самоуправления муниципальных районов оказывать соответствующие услуги и принимать административные регламенты; в других прямо запрещают это делать, оспаривая в суде соответствующие решения или принося протесты на решения органов местного самоуправления.

Анализ правоприменительной практики показывает ее большое разнообразие. В качестве иллюстрации можно привести следующие примеры.

1. Правоприменительные органы отказывают органам местного самоуправления в осуществлении регулирования выдачи разрешений на полеты. Одним из наиболее показательных судебных решений является Апелляционное определение Свердловского областного суда от 31.10.2018 по делу № 33а-19184/2018. Дело было инициировано Свердловским транспортным прокурором, который обратился в суд с административным иском к Администрации города Каменска-Уральского о признании незаконным бездействия по неприятию административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на авиационные работы, полеты и др. В названном решении областного суда подчеркивается, что суд первой инстанции, признав незаконным бездействие органа местного самоуправления по неприятию нормативного правового акта, разрешил вопрос, находящийся вне его компетенции. Поскольку органы исполнительной и судебной власти самостоятельны и не вправе вмешиваться в компетенцию друг друга, суд не может обязать орган исполнительной власти осуществить правовое регулирование, которое заключается в принятии нормативного правового акта. В связи с этим возложение обязанности принятия нормативного правового акта на орган местного самоуправления является ненадлежащим способом восстановления нарушенного права в рамках главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Суд не вправе обязать орган местного самоуправления разработать проект, принять, изменить или дополнить какой-либо муниципальный правовой акт, поскольку это является исключительной прерогативой самого органа местного самоуправления. Понуждение судом органа местного самоуправления к разработке проекта муниципального правового акта либо принятию им определенного правового акта противоречило бы конституционным принципам разделения властей и самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации. Решение Синарского районного суда города Каменска-Уральского Свердловской области от 30 июля 2018 года было отменено, производство по делу прекращено¹¹.

К этой группе решений можно отнести и немногочисленные судебные решения, в которых суды исследуют вопрос о соотношении полномочий органов местного самоуправления по выдаче разрешений на полеты с вопросами местного значения. Так, Апелляционным определением Омского областного суда от 13.03.2019 по делу № 33а-1642/2019 протест транспортного прокурора был признан незаконным. В своем решении суд обратил внимание на то, что акты, регламентирующие вопросы местного значения, принимаются органами местного самоуправления самостоятельно, исходя из собственного представления о необходимости правового регулирования тех или иных отношений, без вмешательства в их нормотворческую деятельность со стороны органов государственной власти. Представление прокурора об устранении нарушений закона подлежит вынесению в

¹¹ Более подробно см.: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 31.10.2018 по делу № 33а-19184/2018.

отношении субъекта, наделенного законом полномочиями по решению вопросов в соответствующей сфере. Дополнительно суд констатировал, что в нормативных актах не конкретизируется соответствующее муниципальное образование (муниципальный район либо городское, сельское поселение), исполнительно-распорядительный орган которого, уполномочен на регламентацию порядка выдачи таких разрешений. Суд подчеркнул, что статьями 14 - 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы выдачи разрешений на полеты над населенными пунктами прямо не урегулированы. Между тем, ни законами Омской области, ни уставами Омского муниципального района Омской области и Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района Омской области вопросы местного значения, предполагающие в том числе регулирование в сфере использования воздушного пространства при выполнении авиационных работ и парашютных прыжков, а также демонстрационных полетов над населенными пунктами, не распределены. Таким образом, достаточные правовые основания для возложения именно на администрацию Усть-Заостровского сельского поселения Омского муниципального района, обязанности по принятию нормативно-правового отсутствуют¹².

В ряде судебных решений исследуется объем действий, возлагаемых на себя органами местного самоуправления; есть примеры того, что суды констатируют превышение полномочий и признают незаконными муниципальные правовые акты. Например, в Апелляционном определении Краснодарского краевого суда от 03.06.2014 по делу № 33-11822/2014, инициированным транспортной прокуратурой, исследовался вопрос о законности создания межведомственной аэропортовой комиссии по авиационной безопасности на территории муниципального образования Динской район (комиссия создана решением главы муниципального образования). В решении суда констатируется, что проведение мероприятий по защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства осуществляет Федеральная авиационная служба России во взаимодействии с Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством обороны Российской Федерации, Министерством иностранных дел Российской Федерации и Государственным таможенным комитетом Российской Федерации¹³.

Есть примеры того, что прокуратура реагирует на муниципальные правовые акты, принимаемые «не тем» муниципальным образованием (правовое регулирование осуществляет муниципальный район, в составе которого нет собственных населенных пунктов). Например, на сайте южной транспортной прокуратуры 18.03.2019 года размещена информация о том, что разрешение уполномочены давать главы сельских поселений, входящих в состав района, а не районные администрации, каковыми являются администрации Боковского и Милютинского районов Ростовской области. В этой связи Лиховской транспортной прокуратурой принесены два протеста на незаконные нормативные правовые акты, по результатам рассмотрения которых постановления администраций Боковского и Милютинского районов Ростовской области отменены¹⁴. Подобная информация размещена в отношении и некоторых иных муниципальных районов. Следует отметить, что если органы местного самоуправления заявляют подобный

¹² Апелляционное определение Омского областного суда от 13.03.2019 по делу № 33а-1642/2019.

¹³ Подобная позиция изложена и в другом решении. См.: Решение Динского районного суда Краснодарского края от 28.03.2014 по делу № 2-773/2014-М-643/2014.

¹⁴ Более подробно об этом см.: <http://www.utprok.ru/News/16601.html>.

аргумент в суде, то далеко не всегда к нему прислушиваются¹⁵. Более того, выше приводились примеры того, что органы транспортной прокуратуры в ряде субъектов РФ понуждают органы местного самоуправления именно муниципальных районов принимать соответствующие муниципальные правовые акты. Это лишний раз иллюстрирует высокую степень противоречивости норм действующего законодательства на страже которого стоят органы прокуратуры.

2. Определенную группу судебных дел составляют решения, принимаемые судом на основе отказа от иска в связи с добровольным исполнением. Фактически органы местного самоуправления соглашаются с требованиями органов прокуратуры и принимают административные регламенты¹⁶. Кроме того, есть решения, в которых органы местного самоуправления полностью признают требования прокуратуры и просят суд рассмотреть дело без их участия¹⁷.

3. Наиболее многочисленными являются судебные решения, в которых суд понуждает органы местного самоуправления принять административный регламент оказания соответствующей муниципальной услуги. Органы местного самоуправления, участвующие в рассмотрении дела, используют различные обоснования невозможности или отсутствия необходимости этого, однако суды их аргументы довольно регулярно отклоняют. Для обоснования своей позиции органы местного самоуправления чаще всего заявляют следующее:

- к вопросам местного значения не отнесена деятельность, связанная с выдачей разрешений на полеты¹⁸;

- Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 года № 729-р утвержден перечень услуг; ни в одной из указанных в нем сфер нет такой услуги как разрешение и условия на использование воздушного пространства¹⁹; последнее создает на

¹⁵ См., напр.: Решение Новосергиевского районного суда Оренбургской области от 19.03.2019 по делу № 2А-99/2019~М-33/2019.

¹⁶ См., напр.: Определение Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа от 06.07.2018 по делу № 2А-716/2018~М-609/2018; Определение Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа от 07.05.2018 по делу № 2А-468/2018~М-344/2018; Определение Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа от 07.05.2018 по делу № 2А-465/2018~М-354/2018; Определение Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа от 07.05.2018 по делу № 2А-467/2018~М-351/2018; Определение Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа от 07.05.2018 по делу № 2А-462/2018~М-359/2018; Определение Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа от 25.04.2018 по делу № 2А-471/2018~М-357/2018; Определение Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа от 25.04.2018 по делу № 2А-469/2018~М-353/2018.

¹⁷ Решение Воркутинского городского суда Республики Коми от 17.05.2018 по делу № 2А-1054/2018~М-902/2018.

¹⁸ См., напр.: Решение Полевского городского суда Свердловской области от 19.12.2018 по делу № 2а-1291/2018; Решение Полевского городского суда Свердловской области от 14.08.2018 по делу № 2А-880/2018~М-926/2018; Решение Омского районного суда Омской области от 21.12.2018 по делу № 2А-2639/2018~М-2596/18; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 25.06.2018 по делу № 33а-4241/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 07.06.2018 по делу № 33а-3887/2018; Решение Холмогорского районного суда Архангельской области от 22.03.2018 по делу № 2А-123/2018~М-66/18; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 15.03.2018 по делу № 33а-1239/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 13.03.2018 по делу № 33а-1243/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 13.03.2018 по делу № 33а-1242/2018; Решение Октябрьского районного суда города Архангельска от 24.01.2018 по делу № 2А-820/2018(2А-7379/2017;)-М-6477/17; Решение Виноградовского районного суда Архангельской области от 28.12.2017 по делу № 2А-472/2017~М-446/2017; Решение Виноградовского районного суда Архангельской области от 22.12.2017 по делу № 2А-470/2017~М-445/2017; Решение Виноградовского районного суда Архангельской области от 22.12.2017 по делу № 2А-471/2017~М-451/2017.

¹⁹ См., напр.: Решение Новосергиевского районного суда Оренбургской области от 19.03.2019 по делу № 2А-99/2019~М-33/2019; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 07.06.2018 по

практике дополнительные проблемы связанные с тем, что данный вид услуги невозможно завести в единую электронную форму²⁰;

- в Постановлении № 138 используется термин «соответствующий орган местного самоуправления» - не понятно о полномочиях какого органа идет речь, однако прокуратура понуждает именно местную администрацию²¹;

- разрешение выдается органами государственной власти, но не органами местного самоуправления²²;

- никто не обращался в местную администрацию с вопросом использования воздушного пространства, поэтому не было необходимости в принятии такого административного регламента²³;

В решении Ломоносовского районного суда города Архангельска от 14.12.2018 по делу № 2-4127/2018~М-4172/18 исследовался вопрос о возможности освобождения местной администрации от выплаты исполнительного сбора, возникшего из-за непринятия в трехмесячный срок, установленный судом, административного регламента (сумма исполнительского сбора составляет 50 тысяч рублей и является существенной для местного бюджета). Администрацией был разработан проект административного регламента предоставления муниципальной услуги "Выдача разрешений на выполнение авиационных работ, парашютных прыжков, демонстрационных полетов воздушных судов, полетов беспилотных летательных аппаратов, подъема привязных аэростатов над территорией муниципального образования "Город Архангельск", сведения о которых не опубликованы в документах аэронавигационной информации". Проект административного регламента был направлен на согласование со структурными подразделениями Администрации, после чего

делу № 33а-3887/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 31.05.2018 по делу № 33а-3663/2018; Решение Няндомского районного суда Архангельской области от 11.04.2018 по делу № 2А-323/2018~М-228/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 15.03.2018 по делу № 33а-1238/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 13.03.2018 по делу № 33а-1204/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 13.03.2018 по делу № 33а-1201/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 13.03.2018 по делу № 33а-1201/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 13.03.2018 по делу № 33а-1203/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 13.03.2018 по делу № 33а-1242/2018; Решение Виноградовского районного суда Архангельской области от 26.12.2017 по делу № 2А-477/2017~М-476/2017; Решение Виноградовского районного суда Архангельской области от 26.12.2017 по делу № 2А-468/2017~М-448/2017; Решение Виноградовского районного суда Архангельской области от 26.12.2017 по делу № 2А-465/2017~М-452/2017; Решение Виноградовского районного суда Архангельской области от 25.12.2017 по делу № 2А-469/2017~М-455/2017; Решение Виноградовского районного суда Архангельской области от 25.12.2017 по делу № 2А-467/2017~М-453/2017; Решение Виноградовского районного суда Архангельской области от 25.12.2017 по делу № 2А-464/2017~М-450/2017; Решение Виноградовского районного суда Архангельской области от 25.12.2017 по делу № 2А-463/2017~М-454/2017; Решение Виноградовского районного суда Архангельской области от 22.12.2017 по делу № 2А-470/2017~М-445/2017.

²⁰ См., напр.: Решение Полевского городского суда Свердловской области от 19.12.2018 по делу № 2а-1291/2018; Решение Полевского городского суда Свердловской области от 14.08.2018 по делу № 2А-880/2018~М-926/2018.

²¹ См., напр.: Решение Новосергиевского районного суда Оренбургской области от 19.03.2019 по делу № 2А-99/2019~М-33/2019.

²² См., напр.: Решение Новосергиевского районного суда Оренбургской области от 19.03.2019 по делу № 2А-99/2019~М-33/2019; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 15.03.2018 по делу № 33а-1238/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 13.03.2018 по делу № 33а-1204/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 13.03.2018 по делу № 33а-1201/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 13.03.2018 по делу № 33а-1201/2018; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 13.03.2018 по делу № 33а-1242/2018.

²³ Решение Краснокаменского городского суда Забайкальского края от 05.03.2019 по делу № 2А-330/2019~М-205/2019.

проходил процедуру проведения независимой экспертизы. Кроме того, проект должен был пройти согласование с Управлением Министерства внутренних дел РФ по Архангельской области, Управлением Федеральной службы войск национальной гвардии РФ по Архангельской области, Управлением Федеральной службы безопасности РФ по Архангельской области, Архангельским межрегиональным территориальным управлением воздушного транспорта Федерального агентства воздушного транспорта, Архангельской транспортной прокуратурой. При этом только после принятия административного регламента возможно включение новой муниципальной услуги в Реестр муниципальных услуг. Администрация не успела в срок, установленный судом, провести все необходимые согласования. Решением Ломоносовского районного суда города Архангельска от 14.12.2018 по делу № 2-4127/2018~М-4172/18 администрация была освобождена от взыскания исполнительского сбора.

Данное дело лишний раз подтверждает промежуточный характер решения о выдаче разрешения на полеты, принимаемого органами местного самоуправления, иллюстрирует место органов местного самоуправления в системе органов публичной власти, принимающих решения о выдаче разрешений на полеты.

Вышеприведённый анализ действующих нормативных правовых актов, материалов правоприменительной практики показывает, внутреннюю противоречивость и рассогласованность. Это означает, в частности необходимость внесения изменений в действующий механизм правового регулирования. Важность данной деятельности обусловлена и резким увеличением количества используемых различных летальных объектов, в том числе беспилотных.

Экспертное мнение подготовлено ведущим научным сотрудником Центра местного самоуправления РАНХиГС, д-ром юрид. наук, профессором Е.С. Шугриной

23.05.2019