

---

# ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THE LAW ENFORCEMENT BY LOCAL AUTHORITIES

---

УДК 342

DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(2).38-49



## ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ НА ПРИМЕРЕ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЯ НА ПОЛЕТЫ: МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ\*

**Е.С. Шугрина**<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> *Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия*

<sup>2</sup> *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), г. Москва, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –

08 апреля 2019 г.

Дата принятия в печать –

20 мая 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

12 сентября 2019 г.

### **Ключевые слова**

Безопасность, разрешения на полеты, малая авиация, органы местного самоуправления, полномочия

Анализируются коллизии норм действующего законодательства, материалы правоприменительной практики в части установления полномочий органов местного самоуправления по выдаче разрешений на полеты. Показывается, что данные полномочия не основаны на законе и содержатся только в подзаконных актах. Мониторинг законодательства и правоприменения показывает, 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. Это полномочие реально не влияет на повышение безопасности жителей городов и иных населенных пунктов.

## POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE FIELD OF SECURITY OF SETTLEMENTS ON THE EXAMPLE OF FLIGHT PERMITS: MONITORING OF LEGISLATION AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

**Ekaterina S. Shugrina**<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> *Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia*

<sup>2</sup> *Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА), Moscow, Russia*

### **Article info**

Received –

2019 April 8

Accepted –

2019 May 20

Available online –

2019 September 12

### **Keywords**

Safety, flight permits, small aircraft, local authorities, powers

The subject. The article analyzes the conflict of norms of the current legislation, the materials of law enforcement practice in terms of establishing the powers of local governments to issue permits for flights.

The purpose of the paper is to confirm or disprove hypothesis that the powers of local governments to issue permits for flights are not based on the law and are established only in by-laws.

The research was carried out with use of main scientific methods (analysis, induction and deduction), special (statistical) method as well as the method of interpretation of the legal acts.

The main results and scope of their application. Monitoring of legislation and law enforcement shows that local governments are more likely to be an additional barrier to business activity than a body with the necessary competence to make the appropriate decision.

---

\* Статья подготовлена в рамках гранта РФФИ (№ 19-011-00752 «Город как территория безопасности: человек, общество, власть»).

Local self-government bodies are empowered by a secondary normative act to issue a permit for certain actions in the airspace of the Russian Federation over populated areas. It is a question of exclusively state powers which were assigned to local governments by the will of the by-law.

A number of provisions of secondary legislation regulating the peculiarities of use of airspace of the Russian Federation does not have clarity and certainty. For example, it is not clear what kind of legislation should regulate skydiving (physical culture legislation or regulation of organization of flights); hot air ballooning (is it sphere of leisure activities or organization of flights). More precise legal regulation is needed for such cases.

One of the purposes of imposing the functions of flight permits on local governments is to ensure the security of the population, its life, health and safety of property. But local governments have almost no own security tools. The legislation on local self-government does not contain requirements for employees of local self-government bodies related to the availability of specialized knowledge, sufficient competence to assess the degree of risk or threat. The adoption of a significant number of municipal legal acts concerning flight permits is initiated by the transport prosecutor's office, which considers the relevant activities of local governments as a municipal service. Analysis of law enforcement practice shows its great diversity. Some courts decide that local governments have no right to regulate the issuance of flight permits. The most numerous are court decisions when the court compels local governments to adopt administrative regulations for the provision of the relevant municipal service concerning flight permits. A certain group of court cases consists of decisions taken by the court on the basis of refusal of the claim in connection with the voluntary issuance of flight permits.

Conclusions. It is shown that powers of local governments to issue permits for flights are not based on the law and are contained only in by-laws. The information possessed by the local self-government bodies can be transferred to the relevant state authorities for operational decision-making in the order of interdepartmental interaction. This power has no real impact on improving the security of residents of cities and other settlements.

## 1. Введение

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 информационным писем, представлений [1–3].

Например, на сайте Приволжской транспортной прокуратуры в конце апреля 2019 г. 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». Здесь же есть информация о достижении договоренности принятия данного административного регламента 24 муниципальными районами и 1 городским округом Пензенской области к 1 мая 2019 г.<sup>1</sup>

Органы местного самоуправления Владимирской и Ульяновской областей получили в апреле 2019 г. информационные письма о необходимости принятия административных регламентов<sup>2</sup>; в марте 2019 г. руководителям органов местного самоуправ-

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

<sup>2</sup> Более подробно см.: URL: <https://ptproc.ru/ru/news/?nid=4620&a=entry.show>; Письмо Ульяновской транспортной прокуратуры от 4 апреля 2019 г. № 07-08-2019.

ления ряда районов Свердловской области<sup>3</sup>, Республики Башкортостан<sup>4</sup> 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, простые граждане всё чаще стремятся запечатлеть определенные значимые для них или широкого круга лиц события, снимая их сверху (например, шествие «Бессмертного полка», спортивные мероприятия, день города, юбилейные торжества и т. п.);

– всё чаще аэрофотосъемку стали применять для фиксации различных событий или обстоятельств (например, беспилотники всё активнее используются при проведении земельного контроля для фиксации фактического использования земельных участков, 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;

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

– всё 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, в особенности городов, приводит к необходимости осуществления

застройки в непосредственной близости от аэропортов, что в ряде случаев создает определенные проблемы для безопасного функционирования соответствующего оборудования<sup>5</sup>.

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

## **2. Роль органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности использования воздушного пространства: законодательное регулирование**

Анализ норм действующего законодательства позволил установить следующее. В ч. 1 ст. 67 Конституции РФ говорится, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Согласно п. «б» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится территория Российской Федерации. Таким образом, воздушное пространство находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Более подробно эти нормы раскрываются в ст. 1 Воздушного кодекса РФ:

– 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 РФ, и в Воздушном кодексе РФ 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 РФ [4, с. 116; 5, с. 27, 41].

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

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

<sup>5</sup> Например, осенью 2014 г. Волжский районный суд г. Саратова вынес приговор в отношении экс-главы администрации города (ч. 1 ст. 293 Уголовного кодекса РФ (жалатность)). Установлено, что в декабре 2012 г. им были подписаны разрешения на строительство двух десятиэтажных жилых домов в пос. Новый в непосредственной близости

от аэропорта «Саратов Центральный», несмотря на отсутствие согласия руководства аэропорта. Возведение двух десятиэтажных жилых домов привело к образованию помех в работе радиолокационного оборудования аэродрома, что повлияло на безопасность полетов воздушных судов. Апелляционным постановлением Саратовского областного суда от 10 декабря 2014 г. по делу № 22-3683/2014 приговор Волжского районного суда г. Саратова от 31 октября 2014 г. оставлен без изменения.

Так, согласно ч. 2 ст. 14 Воздушного кодекса РФ организация использования воздушного пространства осуществляется органом, уполномоченным 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 РФ. Постановлением Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 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 (п. «в» ст. 71 Конституции РФ), оборона и безопасность (п. «м» ст. 71 Конституции РФ) также находятся в исключительном федеральном ведении.

В ст. 72 Воздушного кодекса РФ 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 РФ. Особо внимание следует обратить 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 марта 2010 г. № 138 (ред. от 13 июня 2018 г.) «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации» (далее – Постановление № 138).

В п. 49 Постановления № 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 связи с этим необходимо сделать несколько пояснений.

Во-первых, в ст. 14, 15, 16, 16.2, 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 6 февраля 2019 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) отсутствуют вопросы местного значения или полномочия по их решению, связанные с данной деятельностью. Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования; очевидно, что организация полетов к ним мало относится. При этом отдельные авторы выделяют некоторые вопросы местного значения, связанные с использованием воздушного пространства в границах муниципального образования [6, с. 25].

Более того, в ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ сформулированы определенные принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления. Конструкция, содержащаяся в п. 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 ст. 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, осуществление данных полномочий не является делегированным и не может относиться к числу добровольно взятых.

В связи с этим нельзя не привести размещенные на официальном сайте разъяснения профильного комитета Государственной Думы – по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления: «Указанное разрешение не является разрешением на использование воздушного пространства... является не инструментом регулирования порядка использования воздушного пространства, а

средством обеспечения интересов жителей такого населенного пункта»<sup>6</sup>.

Всё это делает очевидным, что ряд норм подзаконных актов, регулирующих особенности использования воздушного пространства Российской Федерации, не обладает признаками ясности и определенности. Например, спорно то, 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 [7, с. 27]. В связи с этим следует напомнить, что действующее законодательство содержит различные механизмы возмещения вреда, в том числе при осуществлении деятельности, представляющей повышенную опасность [8–10].

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 [11; 12, с. 126].

Более того, законодательство о местном самоуправлении не содержит требований к сотрудникам органов местного самоуправления, связанных с наличием специализированных знаний<sup>7</sup>, компетенций, достаточных для оценки степени риска или наличия угрозы. Это также прерогатива государственных органов. Так, Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2014 г. № 1215 (ред. от 15 марта 2016 г.) 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 п. 40.5 Федеральных авиационных правил «Организация планирования использования воздушного пространства Российской Федерации», утвержденных Приказом Минтранса России от 16 января 2012 г. № 6 (ред. от 25 декабря 2018 г.), 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.

Всё 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 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

оспариваются как не соответствующие требованиям безопасности. См., напр.: Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 14 июня 2018 г. по делу № 33-10978/2018.

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

<sup>7</sup> В результате появляются судебные решения, в которых решения, принятые органами местного самоуправления,

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 выделить:

– административные регламенты, указывающие на отдельную процедуру согласования (Архангельск, Йошкар-Ола, Набережные Челны, Бузулук, Арзамас, Вологда, Кузнецк (Пензенская область), Жигулевск (Самарская область), Арский муниципальный район Республики 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)<sup>8</sup>.

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

– Приволжский: административные регламенты есть в 12 из 14 субъектов (86 %), общим количеством – 31;

– Уральский: административные регламенты есть в 4 из 6 субъектов (67 %), общим количеством – 34;

– Северо-Западный: административные регламенты есть в 6 из 11 субъектов (55 %), общим количеством – 23;

– Дальневосточный: административные регламенты есть в 6 из 11 субъектов (55 %), общим количеством – 13;

– Южный: административные регламенты есть в 3 из 8 субъектов (38 %), общим количеством – 5;

– Сибирский: административные регламенты есть в 3 из 10 субъектов (30 %), общим количеством – 6;

– Северо-Кавказский: административные регламенты есть в 2 из 7 субъектов (29 %), общим количеством – 9;

– Центральный: административные регламенты есть в 4 из 18 субъектов (22 %), общим количеством – 18<sup>9</sup>.

Таким образом, наибольшее количество муниципальных правовых актов принято в Приволжском федеральном округе; в тройку «лидеров» входят Свердловская (18 муниципальных правовых актов), Тюменская (13 муниципальных правовых актов) и Ивановская (12 муниципальных правовых актов) области.

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 определенную озабоченность. Дело в том, что согласно ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 1 апреля 2019 г.) «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 ст. 19 указанного федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами;

– в пределах 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.

<sup>8</sup> Данный вывод сделан ведущим научным сотрудником Центра местного самоуправления РАНХиГС И.Е. Кабановой на основании анализа муниципальных правовых актов Центрального, Северо-Западного, Южного и Приволжского федеральных округов.

<sup>9</sup> 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).

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

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.

### **3. Судебная практика по делам о спорах о разрешении органа местного самоуправления на полеты над населенными пунктами**

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 вестись не будет). 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.

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 октября 2018 г. по делу № 33а-19184/2018. Дело было инициировано Сверд-

ловским транспортным прокурором, который обратился в суд с административным иском заявлением к Администрации г. 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 гл. 22 Кодекса административного судопроизводства РФ. 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 [13, с. 28]. Как известно, принятие нормативных актов органами местного самоуправления выступает в качестве самостоятельного вида правотворческой деятельности, обеспечивая самостоятельное решение населением муниципального образования вопросов местного значения [14, с. 6; 15, с. 166]. Решение Синарского районного суда г. Каменска-Уральского Свердловской области от 30 июля 2018 г. было отменено, производство по делу прекращено.

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 марта 2019 г. 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 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 ст. 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 акта отсутствуют.

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 3 июня 2014 г. по делу № 33-11822/2014, инициированным транспортной прокуратурой, исследовался вопрос о законности создания межведомственной аэропортовой комиссии по авиационной безопасности на территории муници-

пального 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 РФ, Министерством внутренних дел РФ, Министерством обороны РФ, Министерством иностранных дел РФ и Государственным таможенным комитетом РФ<sup>10</sup>.

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 марта 2019 г. 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 связи с этим Лиховской транспортной прокуратурой принесены два протеста на незаконные нормативные правовые акты, по результатам рассмотрения которых постановления администраций Боковского и Милютинского районов Ростовской области отменены<sup>11</sup>. Подобная информация размещена в отношении и некоторых иных муниципальных районов. Следует отметить, что если органы местного самоуправления заявляют подобный аргумент в суде, то далеко не всегда к нему прислушиваются<sup>12</sup>. Более того, выше приводились примеры того, что органы транспортной прокуратуры в ряде субъектов Российской Федерации 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 согла-

<sup>10</sup> Подобная позиция изложена и в другом решении. См.: Решение Динского районного суда Краснодарского края от 28 марта 2014 г. по делу № 2-773/2014~М-643/2014.

<sup>11</sup> Более подробно об этом см.: URL: <http://www.utprok.ru/Nnews/16601.html>.

<sup>12</sup> См., напр.: Решение Новосергиевского районного суда Оренбургской области от 19 марта 2019 г. по делу № 2А-99/2019~М-33/2019.



шаются с требованиями органов прокуратуры и принимают административные регламенты<sup>13</sup>. Кроме того, есть решения, в которых органы местного самоуправления полностью признают требования прокуратуры и просят суд рассмотреть дело без их участия<sup>14</sup>.

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 полеты<sup>15</sup>;

– Распоряжением Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. № 729-р утвержден перечень услуг, ни в

одной из указанных в нем сфер нет такой услуги, как разрешение и условия на использование воздушного пространства<sup>16</sup>; последнее создает на практике дополнительные проблемы, связанные с тем, что данный вид услуги невозможно завести в единую электронную форму<sup>17</sup>;

– в Постановлении № 138 используется термин «соответствующий орган местного самоуправления» – не понятно, о полномочиях какого органа идет речь, однако прокуратура понуждает именно местную администрацию<sup>18</sup>;

– разрешение выдается органами государственной власти, но не органами местного самоуправления<sup>19</sup>;

– никто не обращался в местную администрацию с вопросом использования воздушного пространства, поэтому не было необходимости в принятии такого административного регламента<sup>20</sup>.

В решении Ломоносовского районного суда г. Архангельска от 14 декабря 2018 г. по делу № 2-4127/2018~М-4172/18 исследовался вопрос о возможности освобождения местной администрации

<sup>13</sup> См., напр.: Определение Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа от 6 июля 2018 г. по делу № 2А-716/2018~М-609/2018; подобная позиция изложена еще в шести определениях этого суда.

<sup>14</sup> Решение Воркутинского городского суда Республики Коми от 17 мая 2018 г. по делу № 2А-1054/2018~М-902/2018.

<sup>15</sup> См., напр.: апелляционные определения Архангельского областного суда от 25 июня 2018 г. по делу № 33а-4241/2018, от 7 июня 2018 г. по делу № 33а-3887/2018, от 15 марта 2018 г. по делу № 33а-1239/2018, от 13 марта 2018 г. по делу № 33а-1243/2018, от 13 марта 2018 г. по делу № 33а-1242/2018; решения Полевского городского суда Свердловской области от 19 декабря 2018 г. по делу № 2а-1291/2018, от 14 августа 2018 г. по делу № 2А-880/2018~М-926/2018; Решение Омского районного суда Омской области от 21 декабря 2018 г. по делу № 2А-2639/2018~М-2596/18; Решение Холмогорского районного суда Архангельской области от 22 марта 2018 г. по делу № 2А-123/2018~М-66/18; Решение Октябрьского районного суда г. Архангельска от 24 января 2018 г. по делу № 2А-820/2018(2А-7379/2017);~М-6477/17; решения Виноградовского районного суда Архангельской области от 28 декабря 2017 г. по делу № 2А-472/2017~М-446/2017, от 22 декабря 2017 г. по делу № 2А-470/2017~М-445/2017, от 22 декабря 2017 г. по делу № 2А-471/2017~М-451/2017.

<sup>16</sup> См., напр.: апелляционные определения Архангельского областного суда от 15 марта 2018 г. по делу № 33а-1238/2018, от 13 марта 2018 г. по делу № 33а-1204/2018, от 13 марта 2018 г. по делу № 33а-1201/2018, от 13 марта 2018 г. по делу № 33а-1203/2018, от 13 марта 2018 г. по

делу № 33а-1242/2018; Решение Новосергиевского районного суда Оренбургской области от 19 марта 2019 г. по делу № 2А-99/2019~М-33/2019; Решение Няндомского районного суда Архангельской области от 11 апреля 2018 г. по делу № 2А-323/2018~М-228/2018; решения Виноградовского районного суда Архангельской области от 26 декабря 2017 г. по делу № 2А-477/2017~М-476/2017, от 26 декабря 2017 г. по делу № 2А-468/2017~М-448/2017, от 26 декабря 2017 г. по делу № 2А-465/2017~М-452/2017, от 25 декабря 2017 г. по делу № 2А-469/2017~М-455/2017, от 25 декабря 2017 г. по делу № 2А-467/2017~М-453/2017, от 25 декабря 2017 г. по делу № 2А-464/2017~М-450/2017, от 25 декабря 2017 г. по делу № 2А-463/2017~М-454/2017, от 22 декабря 2017 г. по делу № 2А-470/2017~М-445/2017.

<sup>17</sup> См., напр.: решения Полевского городского суда Свердловской области от 19 декабря 2018 г. по делу № 2а-1291/2018, от 14 августа 2018 г. по делу № 2А-880/2018~М-926/2018.

<sup>18</sup> См., напр.: Решение Новосергиевского районного суда Оренбургской области от 19 марта 2019 г. по делу № 2А-99/2019~М-33/2019.

<sup>19</sup> См., напр.: апелляционные определения Архангельского областного суда от 15 марта 2018 г. по делу № 33а-1238/2018, от 13 марта 2018 г. по делу № 33а-1204/2018, от 13 марта 2018 г. по делу № 33а-1201/2018, от 13 марта 2018 г. по делу № 33а-1242/2018; Решение Новосергиевского районного суда Оренбургской области от 19 марта 2019 г. по делу № 2А-99/2019~М-33/2019.

<sup>20</sup> Решение Краснокаменского городского суда Забайкальского края от 5 марта 2019 г. по делу № 2А-330/2019~М-205/2019.

от выплаты исполнительского сбора (суммой 50 тыс. руб., что существенно для местного бюджета), возникшего из-за непринятия в трехмесячный срок, установленный судом, административного регламента. 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 г. Архангельска, после чего 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 воз-

душного 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. Указанным решением Ломоносовского районного суда Администрация г. Архангельска 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.

#### 4. Заключение

Вышеприведенный 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 летательных объектов, в том числе беспилотных.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Городков Ю.А. Надзор за исполнением законов о безопасности воздушного транспорта / Ю.А. Городков // Законность. – 2014. – № 12. – С. 19–22.
2. Слесарев С.А. Квадрокоптеры (БПЛА, БВС): регистрация и использование / С.А. Слесарев. – 2019. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Рубцова М.В. Обеспечение транспортным прокурором законности в сфере предоставления услуг на воздушном транспорте / М.В. Рубцова // Законность. – 2016. – № 6. – С. 14–18.
4. Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова и др. – М.: Норма: Инфра-М, 2013. – 320 с.
5. Конюхова А.С. Юрисдикция государств в борьбе с посягательствами на безопасность международной аэронавигации / А.С. Конюхова, С.С. Юрьев. – М.: Дашков и К°, 2016. – 295 с.
6. Малеина М.Н. Об имущественных и иных правах на воздушное пространство / М.Н. Малеина // Журнал российского права. – 2008. – № 10. – С. 23–35.
7. Гюлумян В.Г. Правовое регулирование полета воздушного судна над населенным пунктом (на примере выполнения такого полета на вертолете) / В.Г. Гюлумян // Транспортное право. – 2018. – № 1. – С. 25–28.
8. Соломина Н.Г. К вопросу о возникновении обязательства по возмещению вреда, причиненного источником повышенной опасности / Н.Г. Соломина // Право и экономика. – 2016. – № 4. – С. 45–49.
9. Красавчиков О.А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности / О.А. Красавчиков. – М.: Юридическая литература, 1966. – 200 с.
10. Борисова Е.А. Понятие источника повышенной опасности и правовая природа (сущность) обязательства из причинения вреда его действием / Е.А. Борисова // Российская юстиция. – 2008. – № 2. – С. 24–27.
11. Камилов М.А. Взаимодействие органов государственной власти при организации и проведении публичных мероприятий на примере Нижегородской области / М.А. Камилов // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 9. – С. 880–885.

12. Багмет А.М. Противодействие массовым беспорядкам: нормативная база: хрестоматия / А.М. Багмет. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 222 с.
13. Стуканов А.П. Предмет публично-правового спора по делам об оспаривании прокурором нормативных правовых актов в порядке КАС РФ / А.П. Стуканов, А.К. Соловьева // Законность. – 2017. – № 7. – С. 25–28.
14. Кожевников В.В. Делегированное законотворчество: отечественный и зарубежный опыт / В.В. Кожевников // Современное право. – 2016. – № 10. – С. 5–16.
15. Теория государства и права: учеб. / под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. – М., 2008. – 613 с.

## REFERENCES

1. Gorodkov Yu.A. Supervision of execution of laws on air transport security. *Zakonnost' = Legality*, 2014, no. 12, pp. 19–22. (In Russ.).
2. Slesarev S.A. *Quadcopter (drone, UAV): the registration and usage*. 2019. Available at ConsultantPlus. (In Russ.).
3. Rubtsova M.V. Ensuring the legality of the transport prosecutor in the provision of services in air transport. *Zakonnost' = Legality*, 2016, no. 6, pp. 14–18. (In Russ.).
4. Alebastrova I.A., Isaev I.A., Narutto S.V. et al. *Territory in public law*. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2013. 320 p. (In Russ.).
5. Konyukhova A.S., Yur'ev S.S. *Jurisdiction of States in the fight against attacks on the security of international air navigation*. Moscow, Dashkov i K<sup>o</sup> Publ., 2016. 295 p. (In Russ.).
6. Maleina M.N. On property and other rights to airspace. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian law*, 2008, no. 10, pp. 23–35. (In Russ.).
7. Gyulumyan V.G. Legal regulation of flight of the aircraft over the settlement (on the example of performance of such flight by helicopter). *Transportnoe pravo = Transport law*, 2018, no. 1, pp. 25–28. (In Russ.).
8. Solomina N.G. To the question of the origin of the obligation of reparation of damage caused by source of increased danger. *Pravo i ekonomika = Law and economy*, 2016, no. 4, pp. 45–49. (In Russ.).
9. Krasavchikov O.A. *Compensation for damage caused by a source of increased danger*. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1966. 200 p. (In Russ.).
10. Borisova E.A. The concept of a source of increased danger and the legal nature (essence) of the obligation of causing harm by its action. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian justice*, 2008, no. 2, pp. 24–27. (In Russ.).
11. Kamilov M.A. Interaction of public authorities in the organization and conduct of public events on the example of the Nizhny Novgorod region. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2015, no. 9, pp. 880–885. (In Russ.).
12. Bagmet A.M. *Crowd control: the regulatory framework*, chrestomathy. Moscow, Yurлитinform Publ., 2013. 222 p. (In Russ.).
13. Stukanov A.P., Solov'eva A.K. The subject of public legal dispute in cases of challenging the Prosecutor of normative legal acts in the order of the Code of administrative procedure of the Russian Federation. *Zakonnost' = Legality*, 2017, no. 7, pp. 25–28. (In Russ.).
14. Kozhevnikov V.V. Delegated lawmaking: domestic and foreign experience. *Sovremennoe pravo = Modern law*, 2016, no. 10, pp. 5–16. (In Russ.).
15. Pigolkin A.S., Dmitriev Yu.A. (ed.). *Theory of state and law, studies*. Moscow, 2008. 613 p. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Шугрина Екатерина Сергеевна** – доктор юридических наук, профессор; <sup>1</sup> профессор кафедры конституционного и муниципального права; <sup>2</sup> ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления  
<sup>1</sup> Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
<sup>2</sup> Российская академия народного хозяйства

## INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Ekaterina S. Shugrina** – Doctor of Law, Professor;  
<sup>1</sup> Professor, Department of Constitutional and Municipal Law; <sup>2</sup> leading researcher, Center for local self-government  
<sup>1</sup> Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
<sup>2</sup> Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)  
<sup>1</sup> 9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 127434, Russia

и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)

<sup>1</sup> 127434, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

<sup>2</sup> 119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82, каб. 1602

e-mail: eshugrina@yandex.ru

SPIN-код: 4120-8693

<sup>2</sup> off. 1602, 82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russia

e-mail: eshugrina@yandex.ru

RSCI SPIN-code: 4120-8693

#### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Шугрина Е.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере безопасности населенных пунктов на примере выдачи разрешения на полеты: мониторинг законодательства и правоприменительной практики / Е.С. Шугрина // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 2. – С. 38–49. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(2).38-49.

#### **BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Shugrina E.S. Powers of local governments in the field of security of settlements on the example of flight permits: monitoring of legislation and law enforcement practice. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 2, pp. 38–49. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(2).38-49. (In Russ.).