



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 41-КАД25-7-К4

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 июля 2025 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Николаевой О.В. и Абакумовой И.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании с использованием систем видеоконференц-связи кассационную жалобу администрации Мясниковского района Ростовской области на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда от 3 июня 2024 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 15 октября 2024 г. по административному делу № 2а-12/2024 по административному исковому заявлению Ганцевой Светланы Петровны, Насоновой Веры Александровны, Семенова Василия Григорьевича об оспаривании решения администрации Мясниковского района Ростовской области об отказе в выдаче разрешения на строительство.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Николаевой О.В., объяснения представителя администрации Мясниковского района Ростовской области по доверенности Лариной К.В., поддержавшей доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Ганцевой С.П., Насоновой В.А. и Семенову В.Г. на праве общей долевой собственности (по 1/3 каждому) принадлежит земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] площадью 2000 кв. м, расположенный по адресу: [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], отнесенный к категории земель «земли населенных пунктов», с видом разрешенного использования «склады».

Право общей долевой собственности зарегистрировано 28 октября 2020 г.

Указанные лица обратились в администрацию Мясниковского района Ростовской области (далее также – администрация) с заявлением о выдаче разрешения на строительство на указанном выше земельном участке склада, имеющего следующие технические параметры: площадь застройки – 1226,1 кв.м; количество этажей – 2; высота здания – 7,5 м; общая площадь помещений – 1365,2 кв. м; строительный объем – 7111,4 куб. м, приложили ряд документов.

По результатам рассмотрения заявления администрация в письме от 26 апреля 2023 г. № 283 сообщила об отказе в выдаче разрешения на строительство, указав на то, что в целях обеспечения безопасности населения и в соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» вокруг объектов и производств, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека устанавливается специальная территория с особым режимом использования (СЗЗ), размер которой обеспечивает уменьшение воздействия загрязнения на атмосферный воздух (химического, биологического, физического) до значений, установленных гигиеническими нормативами, а для предприятий I и II класса опасности – как до значений, установленных гигиеническими нормативами, так и до величин приемлемого риска для здоровья населения, выдача разрешений на строительство должна осуществляться при условии согласования размещения этих объектов.

При этом администрация сослалась на несоответствие представленных документов требованиям, указанным в пункте 5 градостроительного плана земельного участка, ввиду отсутствия согласования с войсковой частью [REDACTED].

Считая данное решение незаконным, заявители обратились в суд с административным иском о его оспаривании; также просили возложить на администрацию обязанность выдать разрешение на строительство склада.

Решением Мясниковского районного суда Ростовской области от 16 января 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда от 3 июня 2024 г., оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 15 октября 2024 г., решение суда первой инстанции отменено, по делу принято новое решение, которым оспариваемый отказ признан незаконным, на администрацию возложена обязанность повторно рассмотреть заявление административных истцов о выдаче разрешения на строительство объекта недвижимости.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, администрация Мясниковского района Ростовской области просит об отмене апелляционного и кассационного определений и оставлении в силе решения суда первой инстанции.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 6 марта 2025 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 17 июня 2025 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, заслушав объяснения представителя административного ответчика, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами апелляционной и кассационной инстанций при рассмотрении данного дела допущены такого рода нарушения.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции исходил из того, что санитарно-защитная зона (далее – СЗЗ) и зона ограничения застройки (далее – ЗОЗ) вокруг радиолокационной станции, сведения о которых в Едином государственном реестре недвижимости отсутствуют, определены санитарным паспортом войсковой части и в силу действующего законодательства считаются установленными. В связи с этим необходимо согласование строительства объектов.

Суд пришел к выводу о том, что администрация обоснованно и законно отказала административным истцам в выдаче разрешения на строительство спорного объекта, так как в противном случае была бы допущена возможность негативного воздействия на здоровье граждан,

и, кроме того, застройка зоны, находящейся вблизи от войсковой части, может отрицательно повлиять на выполнение боевой работы военного объекта.

Отменяя решение районного суда и удовлетворяя заявленные требования, суд апелляционной инстанции, с выводами которого согласился суд кассационной инстанции, счел, что препятствий для осуществления строительства здания склада на земельном участке не имеется, поскольку зона с особыми условиями использования территории, в том числе для обеспечения обороны страны и безопасности государства, запретные и иные зоны с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации уполномоченными органами применительно к упомянутому военному объекту не установлены.

Суд также отметил, что земельный участок расположен в границах населенного пункта хутор Ленинанкан, в пределах функциональной зоны «общественно-деловая зона» и территориальной зоны ПК-3 «зона производственно-коммунальных объектов IV–V классов вредности», которые допускают размещение складов и отнесены к селитебной территории. Также сослался на представленные административными истцами доказательства, согласно которым уровень электромагнитных излучений на земельном участке не превышает предельно допустимый уровень, установленный СанПиН 1.2.3685-21.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что обжалуемые судебные акты вынесены с нарушением норм материального права.

Строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения на строительство, выдаваемого в порядке статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс), за исключением случаев, предусмотренных названной статьей.

Разрешение на строительство представляет собой документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом, проектом планировки территории и проектом межевания территории, а также допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием такого участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации (часть 1 статьи 51 Кодекса).

Застройщик, намеревающийся осуществить строительство капитального объекта, обращается в уполномоченный орган с заявлением о выдаче разрешения на строительство и прилагает документы, указанные в части 7 статьи 51 Кодекса.

Согласно части 11 указанной статьи уполномоченный орган проводит проверку наличия документов, необходимых для принятия решения о выдаче разрешения на строительство; проводит проверку соответствия проектной документации требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, допустимости размещения объекта капитального строительства в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации; выдает разрешение на строительство или отказывает в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа.

В силу части 13 статьи 51 Кодекса основаниями для отказа в выдаче разрешения на строительство являются: отсутствие документов, предусмотренных частью 7 данной статьи, или несоответствие представленных документов требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, а также разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации и действующим на дату выдачи разрешения на строительство, требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

По смыслу пунктов 4, 6 статьи 2 и части 1 статьи 51 Кодекса при выдаче разрешения на строительство подлежит установлению допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с ограничениями, установленными земельным и иным законодательством Российской Федерации.

В силу части 16 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 342-ФЗ) до 1 января 2025 г. (редакция на момент вынесения оспариваемого отказа, в действующей редакции Федерального закона от 26 декабря 2024 г. № 485-ФЗ – до 1 января 2026 г.) установление, изменение или прекращение существования зон с особыми условиями использования территорий (за исключением случаев, если иное не предусмотрено федеральным законом или если до 1 декабря 2019 г. Правительством Российской Федерации в соответствии со статьей 106 Земельного кодекса Российской Федерации (в редакции поименованного закона) утверждено положение о зоне с особыми условиями использования территории соответствующего вида) осуществляется в порядке, установленном до дня официального опубликования названного закона, с учетом особенностей, установленных частями 16¹–16³ данной статьи.

Согласно части 8 данной статьи до 1 января 2028 г. зоны с особыми условиями использования территорий считаются установленными в случае отсутствия сведений о таких зонах в Едином государственном реестре недвижимости, если такие зоны установлены до 1 января 2025 г. (редакция на момент вынесения оспариваемого отказа, в действующей редакции Федерального закона от 26 декабря 2024 г. № 485-ФЗ – до 1 января 2026 г.) одним из следующих способов: решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, принятым в соответствии с законодательством, действовавшим на день принятия этого решения; согласованием уполномоченным органом исполнительной власти границ зоны с особыми условиями использования территории в соответствии с законодательством, действовавшим на день данного согласования, в случае, если порядок установления зоны был предусмотрен указанным законодательством; нормативным правовым актом, предусматривающим установление зон с особыми условиями использования территорий в границах, установленных указанным актом, без принятия решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об установлении таких зон либо согласования уполномоченным органом исполнительной власти границ зоны с особыми условиями использования территории; решением суда.

В случаях, если это предусмотрено законодательством, действовавшим на день установления зоны с особыми условиями использования территории, указанной в части 8 названной статьи, такая зона считается установленной при условии, что установлено или утверждено описание местоположения границ такой зоны в текстовой и (или) графической форме или границы такой зоны обозначены на местности (часть 9 указанной статьи).

В статье 106 Земельного кодекса Российской Федерации закреплено, что при пересечении границ различных зон с особыми условиями использования территорий действуют все ограничения использования земельных участков, установленные для каждой из таких зон, за исключением ограничений, препятствующих эксплуатации, обслуживанию и ремонту здания, сооружения, в связи с размещением которых была установлена одна из зон с особыми условиями использования территорий, при условии, что такие ограничения не установлены в целях охраны жизни граждан или обеспечения безопасности полетов воздушных судов (пункт 5).

В силу пункта 1 статьи 107 Земельного кодекса Российской Федерации со дня установления или изменения зоны с особыми условиями использования территории на земельных участках, расположенных в границах такой зоны, не допускаются строительство, использование зданий, сооружений, разрешенное использование (назначение) которых не соответствует ограничениям использования земельных участков, предусмотренных решением об установлении, изменении зоны с особыми

условиями использования территории, а также иное использование земельных участков, не соответствующее указанным ограничениям, если иное не предусмотрено пунктами 2 и 4 данной статьи.

Из градостроительного плана земельного участка от 13 сентября 2022 г. следует, что с войсковой частью [REDACTED] необходимо согласовать строительство объектов в СЗЗ радиолокационного подразделения, чтобы предельно допустимые уровни воздействия на людей электромагнитных излучений радиочастотного диапазона не превышали значений, указанных в СанПиН 2.1.8/2.2.4.1383-03.

В ответ на обращение одного из административных истцов командир войсковой части письмом от 7 февраля 2023 г. сообщил, что в соответствии с санитарным паспортом войсковой части [REDACTED], составленным 4 марта 1997 г., определены СЗЗ и ЗОЗ вокруг радиолокационных станций, СЗЗ вокруг войсковой части составляет 2 км. В пределах СЗЗ, размер которой установлен и обеспечивает достаточный уровень безопасности здоровья населения от вредного воздействия передающих радиотехнических объектов, запрещено строительство жилых, промышленных и других сооружений. Граница зоны ограничения застройки зданий по внешнему периметру составляет 3 км, при этом на высоте более 2 м от поверхности земли интенсивность электромагнитных излучений превышает предельно допустимый уровень, который влияет на работоспособность и здоровье населения. Кроме того, в данном письме указано, что на территории войсковой части находится склад с горюче-смазочными материалами и радиолокационные станции, что в соответствии с пунктом 8 и подпунктом «а» пункта 9 Положения об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405, (далее – Положение) запрещает строительство зданий и сооружений в пределах данных зон. В связи с изложенным командир войсковой части полагает, что строительство жилых и промышленных зданий на данной территории запрещено, так как они будут подвержены негативному воздействию на работоспособность и здоровье населения, кроме того застройка в зонах СЗЗ и ЗОЗ может негативно повлиять на выполнение боевой работы по назначению военного объекта.

Как следует из норм Земельного кодекса Российской Федерации, в качестве зон с особыми условиями использования территорий в числе прочих предусмотрены зона охраняемого военного объекта, охранный зона военного объекта, запретные и специальные зоны, устанавливаемые в связи с размещением указанных объектов, санитарно-защитная зона, в границах которых вводится особый режим использования земельных участков, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, несовместимые

с целями установления названных зон (пункт 2 статьи 104, подпункты 10, 18 статьи 105).

Согласно Положению запретной зоной признается территория вокруг военного объекта, включающая земельный участок, на котором он размещен, в границах которой в соответствии с Положением запрещается или ограничивается хозяйственная и иная деятельность с целью обеспечения безопасности населения при функционировании военного объекта и возникновении на нем чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или совершении террористического акта. Зона охраняемого военного объекта – это территория, в границах которой ограничивается строительство объектов капитального строительства, предусматривающих эксплуатацию оборудования, создающего искусственные, в том числе индустриальные, радиопомехи, а также использование стационарного или переносного приемо-передающего оборудования, препятствующего нормальному функционированию военного объекта. В свою очередь охранная зона военного объекта – это территория, в границах которой принимаются особые меры по обеспечению безопасного функционирования и защите военного объекта, включающие меры по обеспечению безопасного хранения вооружения, военной техники, ракет и боеприпасов, а также иного имущества военного назначения при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или совершении террористического акта.

Целями установления запретных и специальных зон являются в том числе обеспечение обороны страны, защиты населения, бесперебойного функционирования и безопасности эксплуатации военных объектов, защита населения при функционировании военных объектов и возникновении чрезвычайных ситуаций на них.

Решением Ленинского районного суда г. Ростов-на-Дону от 16 октября 2023 г. по гражданскому делу № 2-2796/2023 удовлетворен иск заместителя военного прокурора гарнизона, поданный в защиту интересов Российской Федерации и неопределенного круга лиц, и на Министерство обороны Российской Федерации возложена обязанность внести на рассмотрение межведомственной комиссии по определению необходимости установления запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны, предложение о необходимости установления запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования войсковой части.

Из содержания указанного решения следует, что вблизи пункта постоянной дислокации радиотехнического батальона активно ведется застройка, наличие которой создает «углы закрытия» в ближней зоне.

Возводимые здания препятствуют прохождению электронного сигнала радиолокационной станции, что приводит к полному или частичному искажению воздушной обстановки (обнаружение и идентификация низколетящих объектов и беспилотных аппаратов затруднены).

В обоснование заявленных требований прокурор ссылаясь на то, что на территории войсковой части расположено оборудование, выполняющее задачи по радиолокационной разведке воздушного пространства, в том числе в целях обнаружения и идентификации летающих объектов и беспилотных аппаратов, а также для обеспечения функционирования аэродрома «Ростов-Центральный».

Кроме того, судами апелляционной и кассационной инстанций неправоммерно не учтено, что 4 марта 1997 г. составлен санитарный паспорт войсковой части (паспорт территории СЗЗ (ЗОЗ), устанавливающий СЗЗ (ЗОЗ) относительно прилегающей территории названной войсковой части, в целях необходимости обеспечения безопасного функционирования данного объекта и устойчивой работы радиолокационной станции.

Вывод указанных судебных инстанции о том, что зона с особыми условиями использования территории, в том числе для обеспечения обороны страны и безопасности государства, запретные и иные зоны с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации уполномоченными органами применительно к упомянутому военному объекту не установлены ввиду отсутствия сведений о таких зонах в Едином государственном реестре недвижимости, не основан на приведенных выше положениях действующего законодательства и установленных по делу обстоятельствах.

Суд первой инстанции полно и правильно установил обстоятельства дела, применил нормы материального права, подлежащие применению в данном деле, принял законное и обоснованное решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, правомерно указав, что СЗЗ и ЗОЗ вокруг радиолокационной станции, сведения о которых в Едином государственном реестре недвижимости отсутствуют, считаются установленными в силу положений частей 8 и 10 статьи 26 Закона № 342-ФЗ, приведенных выше, в связи с чем необходимо согласование строительства объектов в СЗЗ радиолокационного подразделения. Такое согласование не было получено.

Допущенные судами апелляционной и кассационной инстанций существенные нарушения норм материального права повлияли на исход административного дела, в связи с чем Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает необходимым обжалуемые судебные акты отменить, а решение Мясниковского районного суда Ростовской области от 16 января 2024 г. оставить в силе.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда от 3 июня 2024 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 15 октября 2024 г. отменить, решение Мясниковского районного суда Ростовской области от 16 января 2024 г. – оставить в силе. /

Председательствующий

Судьи