

Утверждена Научно-консультативной  
комиссией (протокол от                      №    )

## **Справка**

**по итогам анализа материалов отдельных судебных актов по делам,  
связанных с возведением зданий и сооружений в границах зон с особыми  
условиями использования территорий (ЗОУИТ)**

Научно-консультативной комиссией в соответствии с планом работы проведено исследование материалов отдельных судебных актов по делам, связанных с возведением зданий и сооружений в границах зон с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ).

**1) При рассмотрении заявлений о выдаче разрешений на строительство уполномоченные органы обязаны не только проверить формальное наличие представленных заявителем документов, но и провести проверку соответствия проектной документации требованиям к строительству, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, а также выяснить допустимо ли размещение объекта капитального строительства в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.**

*Определение Верховного Суда РФ от 27.02.2020 № 301-ЭС20-676 по делу № А28-5027/2018*

Удовлетворяя требования истца и признавая недействительными выданные администрацией разрешения на строительство, суды руководствовались статьями 198, 200 АПК РФ, статьей 46 ВК РФ, статьями 1, 8, 51 ГрК РФ, статьей 56 ЗК РФ, Федеральными правилами использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 № 138 и исходили из законодательно установленного запрета на размещение объектов, способствующих привлечению и массовому скоплению птиц на удалении 15 км от контрольной точки аэродрома.

Установив, что аэродром Киров (Порошино) представляет собой правомерно размещенный объект, требующий установления охранной зоны, и расстояние от контрольной точки аэродрома до спорного полигона ТБО составляет менее 15 км, при отсутствии доказательств того, что размещение спорного объекта в границах указанной зоны не способствует привлечению и массовому скоплению птиц, обеспечивается безопасность полетов, исключается возможность возникновения аварийных ситуаций и не нарушаются права и законные интересы других лиц, а также учитывая отсутствие доказательств обращения до получения разрешений на строительство в ДОСААФ России, как к собственнику аэродрома, и его согласия на размещение спорного объекта в пределах охранной зоны аэродрома, суды сочли, что у администрации не имелось оснований для выдачи оспариваемых разрешений на строительство.

Так, в соответствии с частью 11 статьи 51 ГрК РФ уполномоченный на выдачу разрешений орган в течение семи рабочих дней со дня получения заявления: проводят проверку наличия документов, необходимых для принятия решения о выдаче разрешения на строительство (пункт 1); проводят 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, а также допустимости размещения объекта капитального строительства в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации (пункт 2); выдают разрешение на строительство или отказывают в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа (пункт 3).

Основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство является, в частности, отсутствие документов, предусмотренных частями 7 и 9 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 (часть 13 статьи 51 ГрК РФ).

Из приведенных норм следует, что при рассмотрении заявлений о выдаче разрешений на строительство уполномоченные органы обязаны не только проверить формальное наличие представленных заявителем документов, но и провести проверку соответствия проектной документации требованиям к строительству, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, а также выяснить допустимо ли размещение объекта капитального строительства в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

Правовые основы использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации установлены ВК РФ.

Согласно статье 46 ВК РФ, действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений, проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов в пределах приаэродромной территории должны проводиться с соблюдением требований безопасности полетов воздушных судов, с учетом возможных негативных воздействий оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье граждан и деятельность юридических лиц и по согласованию с собственником аэродрома.

Следовательно, какая-либо хозяйственная деятельность в пределах приаэродромной территории без согласования с собственником аэродрома, то есть лицом, за которым зарегистрировано право собственности на аэродром, запрещена в силу прямого указания закона (решение Верховного Суда Российской Федерации от 23.01.2014 № АКПИ13-1080, определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 26.04.2018 № 305-КГ17-15653).

Согласно правовой позиции, сформулированной Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлении от 09.07.2009 № 1034/09, изложенные требования о необходимости согласования носят специальный характер и должны учитываться уполномоченными органами муниципальных образований при принятии решений о развитии городских и сельских поселений или при выдаче разрешений на строительство объектов в пределах аэродромной территории.

**2) Сам по себе факт расположения земельных участков в зоне с особыми условиями использования (затопления и подтопления) не является основанием для отказа в предоставлении указанных участков в аренду.**

*Определение Верховного Суда РФ от 27.05.2021 № 304-ЭС21-6625 по делу № А70-7848/2020*

Оценив представленные в материалы дела доказательства, исходя из того, что сам по себе факт расположения земельных участков в зоне с особыми условиями использования (затопления и подтопления) не является основанием для отказа в предоставлении указанных участков в аренду конкретному лицу, учитывая, что общество выполнило искусственное повышение поверхности территории (отсыпка) территории земельных участков до высот, превосходящих уровни затопления, подтопления, а реализация мероприятий по инженерной защите территории должна осуществляться в соответствии с градостроительным законодательством при проектировании и строительстве объектов капитального строительства на спорных участках, суд, руководствуясь статьями 39.14, 39.16, 105, 107 ЗК РФ, статьей 67.1 ВК РФ, положениями постановления Правительства Российской Федерации от

18.04.2014 № 360 «О зонах затопления, подтопления», признал оспариваемые решения департамента незаконными и требования удовлетворил.

Суд указал, что отказ в предоставлении земельного участка, ранее предоставленного обществу для комплексного освоения территории, со ссылкой на то, что органами государственной власти и местного самоуправления не выполнены противопаводковые мероприятия, носит непоследовательный, противоречивый характер и препятствует заявителю в осуществлении предпринимательской деятельности.

Инженерная защита территорий и объектов от негативного воздействия вод, в том числе строительство берегоукрепительных сооружений, дамб и других сооружений, предназначенных для защиты территорий и объектов от затопления, подтопления, разрушения берегов водных объектов, заболачивания и другого негативного воздействия вод (сооружения инженерной защиты), осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности (часть 3 статьи 67.1 ВК РФ).

Вопреки доводам подателя жалобы, строительство и ввод в эксплуатацию дамбы не является единственно возможным способом предотвращения подтопления малоэтажных жилых домов.

В силу пункта 4.9 свода правил СП 104.13330.2016 «Инженерная защита территории от затопления и подтопления», актуализированная редакция СНиП 2.06.15-85 (утв. Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 16 декабря 2016 г. № 964/пр, дата введения 17 июля 2017 года, далее - Свод правил) в качестве основных средств инженерной защиты территорий следует предусматривать обвалование, искусственное повышение поверхности территории, руслорегулирующие сооружения и сооружения по регулированию и отводу поверхностного стока, систематические дренажные системы, локальные дренажи и другие защитные сооружения.

Выбор решений по инженерной защите следует производить на основании технико-экономического сопоставления показателей сравниваемых вариантов (пункт 4.15 свода правил).

Следовательно, заявляя о необходимости представления обществом документов о наличии на участке защитных сооружений, департамент фактически требует представления дополнительных документов, не предусмотренных перечнем документов, прилагаемых непосредственно к заявлению о предоставлении земельного участка, определенный пунктом 2 статьи 39.17 ЗК РФ.

Кроме того, суд указал, что департамент при заключении договора аренды земельного участка не лишен возможности предусмотреть в его условиях все обстоятельства, имеющие значение для строительства капитальных объектов в зоне подтопления.

**3) Не является самовольной постройка, возведенная в охранной зоне трубопровода или в пределах минимальных расстояний до**

**магистрального или промышленного трубопровода, если лицо не знало и не могло знать о действии ограничений в использовании земельного участка, в частности, если не был обеспечен публичный доступ к сведениям о зоне с особыми условиями использования территории и о границах такой зоны.**

*Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14.12.2021 № Ф08-11342/2021 по делу № А53-1703/2021*

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением к администрации, в котором просило:

- признать незаконным бездействие администрации в части непринятия мер по соблюдению законодательства об использовании земельных участков в границах зоны с особыми условиями;

- возложить на заинтересованное лицо обязанность устранить нарушения законодательства об использовании земельных участков в границах зоны с особыми условиями использования и выполнить действия по сносу самовольных построек

14 августа 2020 года администрация сообщила об отказе от добровольного сноса самовольных построек и предложила провести мероприятия по выносу существующего магистрального газопровода за пределы территории городского округа муниципального образования город Донецк.

Общество, ссылаясь на незаконность бездействия администрации по вопросу о сносе сооружений, расположенных вблизи газопроводов, обратилось с заявлением в арбитражный суд.

В силу статьи 2 Федерального закона от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (далее - Закон № 69-ФЗ) охранная зона объектов системы газоснабжения определена как территория с особыми условиями использования, устанавливаемая вдоль трассы газопроводов в целях обеспечения нормальных условий эксплуатации и исключения возможности повреждения.

Владельцам прилегающих к газопроводам земельных участков, на которых установлены охранные зоны газопроводов, запрещено строительство зданий, строений, сооружений в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения без согласования с собственником последней или его уполномоченным лицом (статья 28 Закона № 69-ФЗ).

На основании статьи 32 Закона № 69-ФЗ здания, строения, сооружения, построенные ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения, подлежат сносу за счет средств юридических и физических лиц, допустивших нарушения.

Графическое описание местоположения границ зоны с особыми условиями использования территории и перечень координат их характерных

точек являются обязательным приложением к решению об установлении этой зоны (пункт 10 статьи 106 ЗК РФ).

Сведения о границах зоны с особыми условиями использования территории должны быть доведены до органа местного самоуправления, применительно к территории которого такая зона установлена (пункт 20 статьи 106 ЗК РФ).

Правообладатели земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, находящихся в границах зоны с особыми условиями использования территории, должны быть уведомлены органом регистрации прав о внесении сведений о такой зоне в Единый государственный реестр недвижимости, а границы этой зоны должны быть обозначены на местности специальными знаками (пункт 21 статьи 106 ЗК РФ).

На собственников магистральных газопроводов возложена обязанность до 01.06.2019 обеспечить подготовку графического описания местоположения границ минимальных расстояний, ближе которых не допускается размещать объекты капитального строительства, перечня координат характерных точек этих границ, и направить их в уполномоченный орган исполнительной власти для внесения не позднее 01.09.2019 в Единый государственный реестр недвижимости (часть 19 статьи 26 Закона № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 342-ФЗ). Решения об установлении зон минимальных расстояний до магистральных газопроводов должны быть приняты не позднее 01.01.2022 (часть 20 статьи 26 Закона № 342-ФЗ). До внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах минимальных расстояний до магистральных газопроводов, в отношении которых не установлены зоны минимальных расстояний, правомерно возведенные в таких границах здания, сооружения сносу не подлежат (часть 38 статьи 26 Закона № 342-ФЗ).

С 04.08.2018 необходимо устанавливать осведомленность собственника такого здания, сооружения о действии ограничений в отношении принадлежащего ему земельного участка. Если он не знал и не мог знать о действии таких ограничений, здание, сооружение может быть снесено только с возмещением убытков его собственнику, но не как самовольная постройка (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 22.09.2020 № 88-КГ20-4).

Согласно статье 222 ГК РФ в редакции, действовавшей до 04.08.2018, самовольной постройкой признавалось здание, сооружение или другое строение, возведенные, созданные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта, либо возведенные, созданные без получения на это необходимых разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

С учетом приведенных положений закона здание, сооружение или другое строение, возведенное, созданное в пределах установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем

газоснабжения, могло признаваться самовольной постройкой без учета осведомленности лица о наличии соответствующих ограничений в отношении его земельного участка.

Вместе с тем с 04.08.2018 вступило в силу новое правовое регулирование правоотношений, связанных с самовольным строительством. Федеральным законом от 03.08.2018 № 339-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 22 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» изменена редакция статьи 222 Гражданского кодекса.

В новой редакции указанной статьи закреплена презумпция защиты добросовестного создателя самовольного объекта: в силу абзаца 2 пункта 1 статьи 222 ГК РФ не является самовольной постройкой здание, сооружение или другое строение, возведенные или созданные с нарушением установленных в соответствии с законом ограничений использования земельного участка, если собственник данного объекта не знал и не мог знать о действии указанных ограничений в отношении принадлежащего ему земельного участка.

Исследовав и оценив фактические обстоятельства дела и имеющиеся доказательства, доводы и возражения участвующих в деле лиц, учитывая, что общество не доказало самовольный характер отдельно возведенных садовых домиков товарищества, факт осведомленности товарищества (его членов) о действии спорных ограничений в отношении земельного участка, а также невозможность приведения этих объектов в соответствие с ограничениями использования участка, принимая во внимание пропуск заявителем срока на обжалование действий (бездействия) администрации, суды пришли к выводу об отсутствии правовых оснований для удовлетворения заявленных требований.

*Аналогичные выводы содержатся в Постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11.08.2021 № Ф08-568/2020 по делу № А61-5969/2017.*

Суд отказал в иске полностью, так как режимы охранных зон магистральных газопроводов и зон минимальных расстояний различны. Запрещение определенных видов хозяйственной деятельности предусмотрено Правилами охраны магистральных газопроводов, утв. Постановлением Правительства РФ от 08.09.2017 № 1083, для охранных зон (25 метров по обе стороны от оси газопровода). В данном случае спорные объекты не находятся в охранной зоне и какая-либо деятельность ответчиком в этой зоне не ведется.

Суд установил, что выписка из ЕГРН не содержит сведений о наличии каких-либо ограничений и обременений в отношении земельного участка, принадлежащего компании.

**4) 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.**

*Определение Верховного Суда РФ от 14.12.2020 № 372-ПЭЖ20 по делу № А55-35288/2018*

Оценив представленные доказательства, руководствуясь статьями 198, 200 АПК РФ, статьями 48, 51, 57.3 ГрК РФ, статьями 56, 104, 105 ЗК РФ, статьями 33, 34 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее - Закон № 73-ФЗ), Положением о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12.09.2015 № 972 (далее - Положение № 972), суд первой инстанции исходил из того, что спорный земельный участок в соответствии с картой правового (градостроительного) зонирования города Самара Правил застройки и землепользования в городе Самаре расположен в границах исторической части города, в границах охранных зон трех объектов культурного наследия федерального значения, утвержденных постановлением Правительства Самарской области от 05.05.2012 № 243, охранной зоны объекта культурного наследия регионального значения, утвержденной приказом Министерства культуры Самарской области от 06.06.2012 № 8, зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности двух объектов культурного наследия регионального значения, утвержденных приказами Управления государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области от 03.12.2015 № 23 и 11.12.2015 № 25.

Исходя из установленных по делу фактических обстоятельств, суд первой инстанции пришел к выводу о несоответствии планируемого строительства объекта требованиям градостроительных регламентов, предельным параметрам разрешенного использования земельных участков, учитывая также его размещение в зонах охраны объектов культурного наследия, в границах которых новое строительство кроме воссоздания утраченных исторических зданий является видом запрещенного использования земельных участков.

При разрешении спора судом первой инстанции принято во внимание, что в градостроительный план спорного земельного участка вносились изменения в части исключения из него информации об обозначении границ охранных зон объектов культурного наследия и информации о градостроительных регламентах таких зон.

Учитывая изложенное, суд первой инстанции указал, что сам по себе факт исключения из градостроительного плана земельного участка информации об охранных зонах объектов культурного наследия не означает, что на территорию планируемого строительства не распространяются ограничения, установленные в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации. Несоответствие проектной документации требованиям к строительству в границах зон охраны объектов культурного

наследия является основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство спорного объекта капитального строительства.

Отменяя решение суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции руководствовался статьями 44, 48, 57.3 ГрК РФ, статьями 11, 40, 56 ЗК РФ, статьей 4 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Положением № 972, и исходил из следующего: информация об обозначении границ охранных зон объектов культурного наследия исключена из градостроительного плана на основании решения Самарского районного суда города Самары от 10.08.2016 по делу № 2-2113/2016; спорный земельный участок расположен в зоне Ж-4 (зона многоэтажной жилой застройки 5 - 16 этажей); сведения об охранных зонах отсутствуют в Правилах застройки и землепользования города Самары, а также в Едином государственном реестре недвижимости.

При таких обстоятельствах суд апелляционной инстанции пришел к выводу об отсутствии доказательств, подтверждающих наличие охранных зон и их распространение на земельный участок общества и Мордовиной М.В.

Также суд апелляционной инстанции указал на неправомерность выводов суда первой инстанции о том, что исключение из градостроительного плана сведений об охранных зонах не является основанием для несоблюдения требований к осуществлению деятельности в границах этих зон.

Кроме того, судом апелляционной инстанции опровергнут вывод суда первой инстанции относительно нахождения спорного земельного участка в границах исторической части города с указанием на отсутствие такого термина, в связи с чем препятствий для строительства в пределах данной территории с учетом нахождения участка в зоне Ж-4 не имеется.

Таким образом, учитывая право собственника земельного участка возводить строения исходя из целевого назначения земельного участка, наличие положительного заключения негосударственной экспертизы на объект капитального строительства о соответствии планируемого строительства всем техническим и градостроительным регламентам, суд пришел к выводу о неправомерности отказа Министерства в выдаче разрешения на строительство.

Судебная коллегия, руководствуясь статьями 56, 99 ЗК РФ, пунктами 8, 9, 10 статьи 26 Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» (далее - Закон № 342-ФЗ), указала, что положениями Закона № 342-ФЗ урегулированы вопросы признания зоны охраны, сведения о которых не внесены в ЕГРН, ввиду того, что создание такой зоны обусловлено фактом существования объекта культурного наследия.

Поскольку постановлением Правительства Самарской области от 05.05.2012 № 243, приказом Министерства культуры Самарской области от 06.06.2012 № 8, приказами Управления государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области от 03.12.2015 № 23 и от 11.12.2015 № 25, утверждены охранные зоны объектов культурного наследия, гарантии

сохранности объектов культурного наследия и установленные в этих целях охранные зоны, являющиеся ограничением для строительства, судами апелляционной инстанции и округа не учтены, Судебная коллегия отменила постановления названных судебных инстанций и оставила в силе решение от 09.08.2019.

*Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.11.2021 № Ф01-6552/2021 по делу № А43-16060/2020*

В качестве основания для отказа в предварительном согласовании предоставления земельного участка заинтересованное лицо указало на то, что испрашенный участок расположен в границах II пояса зоны санитарной охраны водоемного источника, расположенной в Нижегородской области, городском округе город Нижний Новгород, ул. Шнитникова, 19 (приказ Министерства экологии и природных ресурсов Нижегородской области от 29.11.2019 № 319-566/19П-од); а также на нарушение заявителем пункта 12 статьи 11.10 ЗК РФ и отсутствие оснований для образования земельного участка с видом разрешенного использования «обслуживание жилой застройки».

Согласно статье 106 (части 24) ЗК РФ зоны с особыми условиями использования территорий считаются установленными, измененными со дня внесения сведений о зоне с особыми условиями использования территории, соответствующих изменений в сведения о такой зоне в ЕГРН.

При этом на основании статьи 26 (части 8) Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» до 1 января 2025 года зоны с особыми условиями использования территорий считаются установленными в случае отсутствия сведений о таких зонах в ЕГРН, если такие зоны установлены до 1 января 2022 года одним из способов, указанных в настоящей статье.

В случаях, если это предусмотрено законодательством, действовавшим на день установления зоны с особыми условиями использования территории, указанной в части 8 этой 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.

Таким образом, зона санитарной охраны водоемного источника считается установленной с даты вступления в силу приказа, а не внесения сведений о ней в ЕГРН. С учетом изложенного, на данный момент земельный участок не может быть предоставлен Предпринимателю в собственность.

Председатель  
Научно-консультативной комиссии

М.В. Федорченко

Ответственный секретарь

Н.Р. Скакодуб