



КонсультантПлюс
надежная правовая поддержка

Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 26.04.2018 по делу N 305-КГ17-15653, А41-19629/2016

Требование: О признании незаконным решения об отказе в согласовании строительства многоэтажного жилого дома, обязанности выдать согласование строительства объекта.

Обстоятельства: Обществу отказано в согласовании строительства объекта в связи расположением объекта строительства на территории с превышением уровня шума.

Решение: Дело направлено на новое рассмотрение, поскольку зоны с особыми условиями использования приаэродромной территории объекта федерального значения не установлены; в документах территориального планирования отсутствуют; для вынесения законного и обоснованного решения и установления возможных негативных воздействий полетов воздушных судов на здоровье граждан и деятельность юридических лиц необходимо назначить судебную экспертизу.

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

www.consultant.ru

Дата сохранения: 28.04.2020

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 26 апреля 2018 г. по делу N 305-КГ17-15653

Резолютивная часть определения объявлена 19.04.2018.

Полный текст определения изготовлен 26.04.2018.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Поповой Г.Г.,

судей Грачевой И.Л. и Маненкова А.Н.,

при участии в судебном заседании представителей общества с ограниченной ответственностью "Производственно-коммерческая фирма "Гюнай" Терон О.Н. (доверенность от 01.02.2018), Ишо К.Д. (доверенность от 01.07.2017), Бычкова Я.В. (доверенность от 01.12.2017), Пашенко Е.Н. (доверенность от 28.09.2015); Правительства Московской области Русских Е.Е. (доверенность от 17.03.2017); Министерства строительного комплекса Московской области Локтева Е.А. (доверенность от 20.11.2017); общества с ограниченной ответственностью "Международный Аэропорт "Домодедово" Додонова Д.В. (доверенность от 29.12.2016), Сычева М.Ю. (доверенность от 09.12.2016), Колтаковой Е.С. (доверенность от 29.12.2016); администрации городского округа Домодедово Лысенковой Ю.В. (доверенность от 20.04.2016); Межрегионального территориального управления воздушного транспорта центральных районов Федерального агентства воздушного транспорта Калашникова П.В. (доверенность от 20.03.2018),

рассмотрев в открытом судебном заседании дело N А41-19629/2016 по кассационным жалобам общества с ограниченной ответственностью "Производственно-коммерческая фирма "Гюнай" (г. Домодедово Московской области), Правительства Московской области (г. Красногорск Московской области) и Министерства строительного комплекса Московской области (г. Красногорск Московской области) на [решение](#) Арбитражного суда Московской области от 19.07.2016, [постановление](#) Десятого арбитражного апелляционного суда от 14.10.2016 и [постановление](#) Арбитражного суда Московского округа от 10.07.2017,

установила:

общество с ограниченной ответственностью "Производственно-коммерческая фирма "Гюнай" (далее - Общество) обратилось в Арбитражный суд Московской области с заявлением о признании незаконным решения Межрегионального территориального управления воздушного транспорта центральных районов Федерального агентства воздушного транспорта Министерства транспорта Российской Федерации (далее - Управление Росавиации), изложенного в письме от 29.12.2015 N 2.15.2-6830, об отказе в согласовании строительства многоэтажного жилого дома (позиция 3 по ПП) на земельном участке с кадастровым номером 50:28:0020905:37, предоставленном для многоэтажной жилой застройки, расположенном по адресу: Московская область, г. Домодедово, микрорайон Авиационный, ул. Жуковского; о возложении на Управление Росавиации обязанности выдать согласование на строительство указанного объекта.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены общество с ограниченной ответственностью "Международный аэропорт "Домодедово" (далее - общество "МАД"), администрация городского округа Домодедово Московской области (далее - Администрация).

[Решением](#) Арбитражного суда Московской области от 19.07.2016, оставленным без изменения [постановлением](#) Десятого арбитражного апелляционного суда от 14.10.2016, в удовлетворении заявленных требований отказано.

Общество, а также в порядке [статьи 42](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) не привлеченные к участию в деле Правительство Московской области (далее - Правительство) и Министерство строительного комплекса Московской области (далее - Министерство)

обратились в суд округа с кассационными жалобами на указанные судебные акты.

Арбитражный суд Московского округа [постановлением](#) от 10.07.2017 оставил без изменения [решение](#) суда первой инстанции от 19.07.2016 и [постановление](#) апелляционного суда от 14.10.2016, производство по кассационным жалобам Правительства и Министерства прекратил применительно к [пункту 1 части 1 статьи 150 АПК РФ](#).

Общество, Правительство и Министерство, ссылаясь на существенные нарушения судами норм материального и процессуального права, их прав и законных интересов, обратились в Верховный Суд Российской Федерации с заявлениями о пересмотре в кассационном порядке принятых по данному делу судебных актов.

[Определением](#) от 27.02.2018 судьи Верховного Суда Российской Федерации Поповой Г.Г. жалобы Общества, Правительства и Министерства вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Судебная коллегия в составе председательствующего Поповой Г.Г., судей Грачевой И.Л. и Чучуновой Н.С. [определением](#) от 22.03.2018 отложила рассмотрение кассационных жалоб на 19.04.2018.

В связи с отпуском судьи Чучуновой Н.С. исполняющий обязанности председателя второго судебного состава Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации Попов В.В. [определением](#) от 16.04.2018 заменил судью Чучунову Н.С. на судью Маненкова А.Н.

В судебном заседании представители, Правительства Московской области, Общества, Министерства, Администрации поддержали доводы жалоб, а представители общества "МАД" и Управления Росавиации просили оставить принятые по делу судебные акты без изменения, считая их законными и обоснованными.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов ([часть 1 статьи 291.11 АПК РФ](#)).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Поповой Г.Г., выслушав объяснения представителей лиц, участвующих в деле, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене, дело - направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции.

Как установлено судами и следует из материалов дела, на основании инвестиционного контракта на застройку микрорайонов городского округа Домодедово Московской области от 29.12.2003 N 6-10/180 Общество осуществляет комплексную застройку жилых микрорайонов городского округа Домодедово с объектами инженерной и социальной инфраструктуры, предусматривающую строительство 44 многоэтажных жилых домов с объектами соцкультбыта, и снос ветхого и аварийного жилого фонда, в том числе на земельном участке площадью 72 818 кв. м с кадастровым номером 50:28:0020905:37.

К обязательствам по инвестиционному контракту относится также строительство спорного объекта - многоэтажного жилого дома (позиция 3 по ПП, объект N 34 по приложению N 2 к инвестиционному контракту) со сроком сдачи его в эксплуатацию в 3 квартале 2019 года.

В соответствии с Генеральным планом городского округа Домодедово, утвержденным решениями Совета депутатов Домодедовского района от 11.12.2006 N 350/68 и от 22.10.2012 N 1-4/486, принимая во внимание заключение о результатах публичных слушаний по вопросу внесения изменений в проект планировки территории квартала N 1 микрорайона Авиационный города Домодедово от 30.10.2014 N 9-1/133, наличие договора аренды земельного участка от 10.08.2010 N 65-КИЗ/10, Администрация постановлением от 25.10.2014 N 6410 утвердила внесение изменений в проект планировки территории квартала N 1 микрорайона Авиационный.

На основании указанного проекта планировки квартала N 1 по заявлению Общества распоряжением Министерства от 28.08.2015 N Г41/1288 утвержден градостроительный план спорного земельного участка с основными видами разрешенного использования: размещение жилых домов, предназначенных для разделения на квартиры, каждая из которых пригодна для постоянного проживания (жилые дома высотой девять и выше этажей, включая подземные, разделенные на двадцать и более квартир); благоустройство и озеленение придомовых территорий; обустройство спортивных и детских площадок, хозяйственных площадок; размещение подземных гаражей и наземных автостоянок.

Общество 21.10.2015 обратилось в Управление Росавиации с заявлением о согласовании строительства указанного жилого дома на земельном участке с кадастровым номером 50:28:0020905:37.

Письмом от 27.10.2015 Управление Росавиации сообщило Обществу о направлении его запроса на рассмотрение обществу "МАД", являющемуся главным оператором аэропорта "Домодедово".

Обществом 15.12.2015 был получен ответ общества "МАД" с заключением комиссии по вопросам согласования проектирования, строительства, развития, реконструкции и размещения объектов в районе аэродрома и приаэродромной территории аэропорта Домодедово об отказе в согласовании строительства данного объекта в связи с превышением максимального уровня звука, установленного требованиями [ГОСТ 22283-88](#) Государственный стандарт Союза ССР. Шум авиационный. Допустимые уровни шума на территории жилой застройки и методы его измерения", утвержденного и введенного в действие постановлением Госстандарта СССР от 22.12.1988 N 4457 (далее - ГОСТ 22283-88).

Основываясь на заключении комиссии и ответе общества "МАД", Управление Росавиации 29.12.2015 приняло оспариваемое решение N 2.15.2-6830 об отказе Обществу в согласовании строительства спорного жилого дома в связи с отрицательным ответом главного оператора аэродрома "Домодедово". Отказ мотивирован тем, что объект строительства будет расположен на территории с превышением уровня шума, установленного требованиями [ГОСТа 22283-88](#).

Письмом от 21.01.2016 общество "МАД" повторно сообщило Обществу о расположении объекта на территории, где максимальный уровень звука превышает установленный норматив.

По заданию Общества филиалом федерального бюджетного учреждения здравоохранения "Центр гигиены и эпидемиологии в Московской области" (далее - Учреждение здравоохранения) проведено измерение уровня шума на земельном участке с кадастровым номером 50:28:0020905:37, после чего заявитель 19.02.2016 получил положительное заключение Учреждения здравоохранения о соответствии уровней звука действующему с 01.01.2015 [ГОСТу 22283-2014](#) Межгосударственный стандарт. Шум авиационный. Допустимые уровни шума на территории жилой застройки и методы его измерения", введенному в действие [приказом](#) Росстандарта от 09.07.2014 N 821-ст (далее - ГОСТ 22283-2014), а также [СН 2.2.4/2.1.8.562-96](#) 2.2.4. Физические факторы производственной среды. 2.1.8. Физические факторы окружающей природной среды. Шум на рабочих местах, в помещениях жилых, общественных зданий и на территории жилой застройки. Санитарные нормы", утвержденным постановлением Госкомсанэпиднадзора Российской Федерации от 31.10.1996 N 36 (далее - санитарные правила СН 2.2.4/2.1.8.562-96).

По заказу Общества Учреждением здравоохранения 21.03.2016 повторно проведены измерения физических факторов (уровней шума) и их соответствие нормативным требованиям [ГОСТа 22283-2014](#), которые подтвердили соответствие уровней шума на спорном земельном участке нормативным требованиям.

Общество обратилось с заявлением в арбитражный суд об оспаривании отказа в согласовании строительства жилого дома и просило в качестве устранения нарушения его прав возложить на Управление Росавиации обязанности выдать такое согласование.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований суды трех инстанций сослались на [статьи 198, 200, 201](#) АПК РФ, [статьи 2, 46, 47](#) ВК РФ (в редакции, действовавшей в спорный период), [статьи 12, 23, 39](#) Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (далее - Закон N 52-ФЗ), [статьи 2](#) Федерального закона от 26.06.2008 N 102-ФЗ "Об обеспечении единства измерений", [пункты 2, 58](#) Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 N 138

(далее - Правила использования воздушного пространства), [пункт 5.2](#) постановления Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 N 396 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта" (далее - Положение о Росавиации"), [пункт 35](#) постановления Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 N 47 "Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции", санитарные правила [СН 2.2.4/2.1.8.562-96](#), [пунктами 2.6, 2.9](#) постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25.09.2007 N 74 "О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов" (далее - СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03), [ГОСТ 22283-88](#), [пункт 4.27](#) Положения о межрегиональном территориальном управлении воздушного транспорта центральных районов Федерального агентства воздушного транспорта, утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации и Федерального агентства воздушного транспорта от 21.06.2012 N 374 (далее - Положение об Управлении Росавиации), и пришел к следующим выводам: в силу прямого указания закона строительство объектов в приаэродромной территории без согласования с Управлением Росавиации запрещено; аэродром Домодедово отнесен к предприятиям 1 класса опасности, вокруг которого устанавливается санитарно-защитная зона и зона санитарных разрывов с особым режимом использования, размер которой обеспечивает уменьшение воздействия загрязнения на атмосферный воздух как до значений, установленных гигиеническими нормативами, так и до величин приемлемого риска для здоровья населения; на основании Федеральной целевой [программы](#) "Развитие транспортной системы России (2010 - 2020 годы), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 05.12.2001 N 848, в аэропорту "Домодедово" осуществляется реконструкция с изменениями условий эксплуатации воздушных судов; в целях строительства новой взлетно-посадочной полосы общество "МАД" разработало "Проект обоснования размера расчетной санитарно-защитной зоны и зоны санитарных разрывов Московского аэропорта "Домодедово" (далее - Расчетный проект), на которое Управлением Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Московской области (далее - Управление Роспотребнадзора) выдано санитарно-эпидемиологическое заключение от 31.08.2015 N 50.99.04.000 1134.08.15, где сделан вывод о соответствии проекта обоснования государственным санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам; из данного заключения следует, что необходимо прекратить отвод земельных участков для нового строительства в зоне загрязнения атмосферного воздуха и акустического дискомфорта Московского аэропорта "Домодедово", особенно в зоне санитарных разрывов; экспертным заключением Учреждения здравоохранения от 18.03.2015 N 29/443 на проект расчетной санитарно-защитной зоны аэропорта с учетом ввода в эксплуатацию взлетно-посадочной полосы N 3 подтверждена расчетная санитарно-защитная зона и зона санитарных разрывов аэропорта "Домодедово"; с учетом указанных расчетных зон спорный объект будет расположен на территории, на которой максимальный уровень звука будет превышать норматив в 75 дБа, установленный [ГОСТом 22283-88](#); указанное подтверждается также [постановлением](#) Правительства от 25.03.2016 N 230/8 "Об утверждении Схемы территориального планирования транспортного обслуживания Московской области" (далее - постановление Правительства от 25.03.2016 N 230/8), установившим площадь планируемой зоны с особыми условиями использования территории от объектов инфраструктуры авиационного транспорта 18 728 га на территории городского округа Домодедово; после разработки расчетных санитарно-защитной зоны и зоны санитарных разрывов в соответствии с [пунктом 2.2](#) СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 осуществляется их утверждение на основании результатов натурных наблюдений и измерений для подтверждения расчетных параметров, которые возможны только после ввода в эксплуатацию строящейся взлетно-посадочной полосы; поскольку [пунктом 3.6](#) СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 установлено, что в случае несовпадения размера расчетных зон результатам натурных исследований решение по размеру этих зон принимается по варианту, обеспечивающему наибольшую безопасность для здоровья населения, окончательная защитная зона и зона санитарных разрывов будут в любом случае установлены в границах расчетных.

Прекращая производство по кассационным жалобам Правительства и Министерства, суд округа исходил из того, что заявитель не является лицом, участвующим в деле, и судебные акты судов первой и апелляционной инстанций не принимались об их правах и не возлагали на них какие-либо обязанности.

Судебная коллегия считает, что суды трех инстанций при рассмотрении требований Общества и суд округа при рассмотрении кассационных жалоб Правительства и Министерства неправильно применили нормы материального и процессуального права и не учли следующее.

Согласно [подпункту 2 пункта 1 статьи 40](#) Земельного кодекса Российской Федерации собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов.

В соответствии с [частью 2 статьи 51](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ) строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения на строительство, за исключением случаев, предусмотренных данной [статьей](#).

В случае если земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен в аренду для комплексного освоения территории, выдача разрешения на строительство объектов капитального строительства - многоквартирных домов в границах данной территории допускается только после образования земельных участков из такого земельного участка в соответствии с утвержденными проектом планировки территории и проектом межевания территории ([часть 3.1 статьи 51](#) ГрК РФ).

Судами установлено, из материалов дела следует и участвующими в деле лицами не оспаривалось, что публичный собственник на основании инвестиционного контракта от 29.12.2003 предоставил Обществу право на комплексную застройку микрорайонов городского округа Домодедово с целью строительства новых жилых домов, сноса ветхих жилых домов и расселения граждан, а также строительства объектов инженерной и социальной инфраструктуры. С этой же целью с Обществом заключен договор аренды земельного участка от 10.08.2010 N 65-КИЗ/10.

Указанная деятельность соответствует Генеральному плану городского округа Домодедово, утвержденному решениями Совета депутатов Домодедовского района от 11.12.2006 N 350/68 и от 22.10.2012 N 1-4/486, проекту планировки территории квартала N 1 микрорайона Авиационный города Домодедово от 30.10.2014 N 9-1/133 и составленному на их основании градостроительному плану спорного земельного участка с основными видами разрешенного использования: размещение жилых домов, предназначенных для разделения на квартиры, каждая из которых пригодна для постоянного проживания (жилые дома высотой девять и выше этажей, включая подземные, разделенные на двадцать и более квартир); благоустройство и озеленение придомовых территорий; обустройство спортивных и детских площадок, хозяйственных площадок; размещение подземных гаражей и наземных автостоянок.

Таким образом, обозначенная деятельность Общества соответствует документации по планировке территории, целевому назначению и видам разрешенного использования земельного участка.

В соответствии со [статьей 46](#) ВК РФ, действовавшей на момент издания оспариваемого ненормативного акта от 29.12.2015, и утратившей силу с 01.07.2017, 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.

[Пунктом 2 статьи 2](#) ВК РФ установлены правовые основы использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации, федеральные правила использования воздушного пространства и федеральные авиационные правила - нормативные акты, регулирующие отношения в области использования воздушного пространства и в области авиации и принимаемые в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Согласно [пункту 2, абзацам первому и второму пункта 58](#) Правил использования воздушного пространства, для каждого аэродрома устанавливается приаэродромная территория, которая определена как прилегающий к аэродрому участок земной или водной поверхности, в пределах которого устанавливается зона с особыми условиями использования территории, отображаемая в схеме территориального планирования соответствующего субъекта Российской Федерации, границы которой определяются по внешней границе проекции полос воздушных подходов на земную или водную поверхность, а вне полос воздушных подходов - окружностью радиусом 30 км от контрольной точки аэродрома.

В силу [пункта 1 статьи 47](#) ВК РФ размещение в районе аэродрома зданий, сооружений, линий связи, линий электропередачи, радиотехнических и других объектов, которые могут угрожать безопасности полетов воздушных судов или создавать помехи в работе радиотехнического оборудования, устанавливаемого на аэродроме, должно быть согласовано с оператором аэродрома гражданской авиации или организацией, осуществляющей эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации либо уполномоченной федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации, и осуществляться в соответствии с воздушным законодательством Российской Федерации.

[Решением](#) Верховного Суда Российской Федерации от 23.01.2014 N АКПИ13-1080 признан недействующим со дня вступления в законную силу данного [решения абзац третий пункта 58](#) Правил использования воздушного пространства в части, предусматривающей необходимость согласования проектирования, строительства и развития городских и сельских поселений, а также строительства и реконструкции промышленных, сельскохозяйственных объектов, объектов капитального и индивидуального жилищного строительства и иных объектов со старшим авиационным начальником аэродрома.

Следовательно, в силу прямого указания закона, в редакции, действовавшей до 01.07.2017, строительство многоквартирного жилого дома в пределах приаэродромной территории без согласования с собственником аэродрома было запрещено.

Согласно [пунктам 1, 5.2](#) Положения о Росавиации данное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания, функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности в этой сфере.

[Пунктами 4 и 9.3](#) указанного Положения предусмотрено, что Управление Росавиации осуществляет свои полномочия непосредственно, а также через свои территориальные органы, и утверждает положения о них.

Таким территориальным органом, осуществляющим возложенные на Росавиацию полномочия в субъектах Центрального округа Российской Федерации, в том числе в Московской области, является Управление Росавиации ([пункты 1 и 3](#) Положения об Управлении Росавиации).

Поскольку, как установлено судами и следует из материалов дела, земельный участок, на котором Общество намерено осуществлять жилищное строительство, находится в границах тридцатикилометровой приаэродромной территории аэропорта "Домодедово", расположенного в Московской области и находящегося в федеральной собственности, застройщик правомерно обратился с заявлением о согласовании строительства к собственнику аэродрома в лице Управления Росавиации.

Учитывая, что Общество в соответствии с [частью 4 статьи 201](#) АПК РФ заявило об устранении допущенных в отношении его нарушений прав и законных интересов путем возложения на Управление Росавиации обязанности выдать согласование на строительство жилого дома, при новом рассмотрении дела в данной части подлежат применению нормы ВК РФ и Федерального [закона](#) от 01.07.2017 N 135-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны" (далее - Федеральный закон N 135-ФЗ).

Из норм ранее действовавшей [статьи 46](#) и действующей в редакции Федерального [закона](#) от 01.07.2017 N 135-ФЗ [статьи 47](#) ВК РФ правило о согласовании строительства в приаэродромной территории не запрещает строительство на данной территории в целом, а указывает на необходимость выяснения правового режима земельного участка, определение условий, при которых возможно строительство того или иного объекта, а также параметров допустимого строительства.

Согласно [пункту 4 статьи 1](#) ГрК РФ зоны с особыми условиями использования - это охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)

народов Российской Федерации, водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В силу [статьи 56](#) ЗК РФ особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах являются одним из оснований ограничения прав на землю.

Санитарно-защитные зоны устанавливаются в целях обеспечения безопасности населения в соответствии с [Законом](#) N 52-ФЗ вокруг объектов и производств, оказывающими воздействие на среду обитания и здоровье человека. Указанные зоны разрабатываются с учетом требований санитарных правил и норм (СанПиН), утвержденных применительно к различным видам промышленных объектов, производств Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации, Главным государственным санитарным врачом субъекта Российской Федерации или его заместителем в зависимости от класса опасности промышленного объекта.

В соответствии с [пунктом 2.9](#) новой редакции СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, размер санитарно-защитной зоны для аэропортов, аэродромов устанавливается в каждом конкретном случае на основании расчетов рассеивания загрязнения атмосферного воздуха и физического воздействия на атмосферный воздух (шум, вибрация, ЭМП и др.), а также на основании результатов натурных исследований и измерений и оценки риска для здоровья населения.

[Пунктом 2.6](#) указанных санитарных правил предусмотрено, что вдоль стандартных маршрутов полета в зоне взлета и посадки воздушных судов устанавливается расстояние от источника химического, биологического и/или физического воздействия, уменьшающее эти воздействия до значений гигиенических нормативов (санитарные разрывы); величина разрыва устанавливается в каждом конкретном случае на основании расчетов рассеивания загрязнения атмосферного воздуха и физических факторов (шума, вибрации, электромагнитных полей и др.) с последующим проведением натурных исследований и измерений.

Согласно [пункту 4.2](#) СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 установление, изменение размеров санитарно-защитной зоны для промышленных объектов и производств I и II классов опасности осуществляется [постановлением](#) Главного государственного санитарного врача Российской Федерации. При этом санитарно-эпидемиологическое заключение на проект обоснования размера расчетной санитарно-защитной зоны и санитарных разрывов является предварительным этапом для утверждения санитарно-защитной зоны Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации.

В соответствии с [пунктом 5.1](#) данных Правил в санитарно-защитной зоне не допускается размещать жилую застройку, включая отдельные жилые дома.

Действующим законодательством и [СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03](#) не установлено ограничений на использование территории в зоне санитарных разрывов.

Как следует из материалов дела, не оспаривается лицами, участвующими в деле, в настоящее время [постановлением](#) Главного государственного санитарного врача Российской Федерации санитарно-защитная зона и санитарные разрывы для аэропорта "Домодедово", относящегося к объектам I класса опасности, не установлены.

Суды посчитали, что в соответствии с Расчетным проектом спорный участок входит в расчетные санитарно-защитную зону и зону санитарных разрывов.

Сделав такой вывод, суды не учли следующее.

Как указано выше, постановлением Правительства Российской Федерации от 05.12.2001 N 848 утверждена Федеральная целевая [программа](#) "Развитие транспортной системы России (2010 - 2020)", предусматривающая реконструкцию взлетно-посадочной полосы N 1, рулежных дорожек и мест стоянки самолетов в аэропорту "Домодедово", реконструкцию и развитие аэропорта "Домодедово" (1 и 2 очереди строительства); реконструкцию второй летной зоны аэропорта "Домодедово".

В силу [статьи 10](#) ГрК РФ схемы территориального планирования Российской Федерации в области федерального воздушного транспорта относятся к документам территориального планирования Российской Федерации.

В [пункте 58](#) Правил использования воздушного пространства, а также в распоряжении Правительства Российской Федерации от 19.03.2013 N 384-р, утвердившем [Схему](#) территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта) и автомобильных дорог федерального значения определено, что приаэродромная территория относится к зонам с особыми условиями использования территории; границы приаэродромной территории определяются по внешней границе проекции полос воздушных подходов на земную или водную поверхность, а вне полос воздушных подходов - окружностью радиусом 30 километров от контрольной точки аэродрома.

В соответствии с [частью 2 статьи 26](#) ГрК РФ реализация документов территориального планирования осуществляется путем подготовки и утверждения документации по планировке территории в соответствии с документами территориального планирования.

[Приказом](#) Росавиации от 29.06.2016 N 539 "Об утверждении проекта планировки территории развития международного аэропорта "Домодедово" была утверждена документация проекта планировки территории развития международного аэропорта "Домодедово".

Обществом "МАД" в 2014 году был разработан Расчетный проект, обосновывающий размер расчетных санитарно-защитной зоны и зоны санитарных разрывов Московского аэропорта Домодедово, на основании которого Управлением Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Московской области выдано санитарно-эпидемиологическое заключение от 31.08.2015, согласно которому проект обоснования соответствует государственным санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам на перспективу 2020 года.

Основываясь на данном проекте, суды сделали вывод, что спорный жилой дом будет расположен на территории с превышением максимальных значений уровня звука, установленных [ГОСТом 22283-88](#).

Впоследствии постановлением Правительства от 25.03.2016 N 230/8 утверждена [Схема](#) территориального планирования транспортного обслуживания Московской области, в которой в [подпункте 1 таблицы 3.1](#) "Площадь планируемых зон с особыми условиями использования территории от объектов инфраструктуры авиационного транспорта" раздела 3 "Зоны с особыми условиями использования территории от линейных объектов и сооружений транспортных инфраструктур Московской области" указана площадь зон с особыми условиями использования территории аэропорта "Домодедово" в городском округе Домодедово площадью 18728 га; границы "Зоны авиационного шума по максимальному уровню звука 85 дБА (день)" и "Зоны авиационного шума по максимальному уровню звука 75 дБА (ночь)" отображены в "Схеме зон с особыми условиями использования от объектов транспортной инфраструктуры Масштабы 1:100000", являющейся графическим [приложением](#) к утверждаемой части Схемы территориального планирования транспортного обслуживания.

Между тем в указанной части [постановление](#) Правительства от 25.03.2016 N 230/8 признано недействующим с даты его принятия [решением](#) Московского областного суда от 13.11.2017 по делу N За-118/17, поскольку площади и границы зон авиационного шума по объекту федерального значения подлежали установлению уполномоченным органом Российской Федерации, а не публичным органом субъекта Российской Федерации, который превысил свои полномочия.

Таким образом из изложенного следует, что зоны с особыми условиями использования приаэродромной территории объекта федерального значения аэропорта "Домодедово" - санитарно-защитная и зона санитарных разрывов [постановлением](#) Главного государственного санитарного врача Российской Федерации не установлены; в документах территориального планирования Российской Федерации уполномоченным органом не обозначены, в документах территориального планирования Московской области по этой причине также отсутствуют.

При этом проект расчетных зон, составленный обществом "МАД" с учетом перспективного развития аэропорта, сам по себе не может служить основанием для вывода о том, что спорный земельный участок

расположен в зоне превышения допустимых уровней авиационного шума на территории жилой застройки, установленных **ГОСТом 22283-88**. Такой вывод не соответствует приведенным выше нормам действующего законодательства, в том числе **СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03**. Натурные исследования и измерения уровней шума по **ГОСТу 22283-88** ни обществом "МАД", ни Управлением Росавиации не производились, в заключении общества "МАД" и в оспариваемом отказе не приведены.

При таких обстоятельствах для вынесения законного и обоснованного решения по заявленным требованиям и установления возможных негативных воздействий полетов воздушных судов на здоровье граждан и деятельность юридических лиц необходимо назначить судебную экспертизу, поскольку разрешение возникших вопросов требует специальных познаний.

В силу **части 3 статьи 9** АПК РФ арбитражный суд создает условия для всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении дела.

В соответствии с **частью 1 статьи 41** АПК РФ лица, участвующие в деле, вправе заявлять ходатайства.

Согласно **частям 1 и 2 статьи 82** АПК РФ для разъяснения возникающих при рассмотрении дела вопросов, требующих специальных знаний, арбитражный суд назначает экспертизу по ходатайству лица, участвующего в деле, или с согласия лиц, участвующих в деле. Круг и содержание вопросов, по которым должна быть проведена экспертиза, определяются арбитражным судом.

Общество в судах первой и апелляционной инстанций заявило ходатайство о назначении экспертизы соответствия уровня шума требованиям санитарных норм и правил.

Отказывая в удовлетворении данного ходатайства, суд первой инстанции указал, что проведение такой экспертизы приведет к затягиванию рассмотрения спора, а апелляционный суд исходил из того, что заявителем не согласована стоимость экспертизы и денежные средства не внесены на депозитный счет суда.

Между тем тот факт, что не была согласована стоимость проведения экспертизы ввиду ее сложного характера, не может служить безусловным основанием для отказа в удовлетворении ходатайства о проведении экспертизы. Из материалов дела следует, что Общество неоднократно подтверждало готовность нести расходы на проведение экспертизы в определенном судом размере после определения перечня вопросов, которые будут поставлены на разрешение эксперту, указывая, что от объема работы будет зависеть стоимость экспертизы.

Из **пункта 7** постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 04.04.2014 N 23 "О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе" следует, что в целях определения экспертом возможности проведения экспертизы, ее стоимости и сроков проведения суду следует направлять эксперту (экспертному учреждению, организации) развернутую информацию о содержании экспертизы (примерном перечне разрешаемых вопросов) и объеме исследований (количестве объектов исследования).

Таким образом, апелляционным судом был нарушен порядок назначения экспертизы, поскольку вопрос о стоимости проведения экспертизы и ее оплате решается после определения круга соответствующих вопросов.

Проведение экспертизы в данном споре является необходимым условием вынесения законного и обоснованного судебного акта, так как, устанавливая в **статье 46** ВК РФ обязанность согласования строительства в приаэродромных территориях, законодатель преследовал цель обеспечения безопасности полетов, а также санитарного благополучия жителей близлежащих территорий. Однако наличие обязанности такого согласования не корреспондирует с безусловным правом отказать в согласовании, не имея на это достаточных правовых оснований.

Отказ судов в назначении экспертизы свидетельствует о нарушении судами норм **статей 9, 65, 82** АПК РФ и является основанием для отмены обжалуемых судебных актов и направления дела на новое

рассмотрение в суд первой инстанции.

При назначении экспертизы судам следует учитывать, что **ГОСТ 22283-88** устанавливает максимально допустимые уровни авиационного шума на вновь проектируемых территориях жилой застройки вблизи существующих аэродромов и аэропортов, а также на территориях жилой застройки городов и поселков городского типа вокруг вновь проектируемых аэродромов и аэропортов при взлете, пролете и посадке самолетов и вертолетов, при опробовании двигателей на аэродромах при производстве полетов, а также устанавливает методы измерения авиационного шума. **Стандарт** не распространяется на воздействие звуковых ударов, возникающих при пролете самолетов со сверхзвуковой скоростью.

Впоследствии **приказом** Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 09.07.2014 N 821-ст утвержден межгосударственный стандарт **ГОСТ 22283-2014** и введен в действие с 01.01.2015 в качестве национального **стандарта** Российской Федерации взамен **ГОСТ 22283-88**.

Данный **стандарт** был опубликован в соответствии с **Положением** об опубликовании национальных стандартов и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25.09.2003 N 594 и подлежит применению на территории Российской Федерации с 01.01.2015. Из **раздела 1** данного стандарта следует, что он устанавливает максимально допустимые уровни авиационного шума на вновь проектируемых территориях жилой застройки вблизи существующих аэродромов и аэропортов, а также на территориях жилой застройки городов и поселков городского типа вокруг вновь проектируемых аэродромов и аэропортов при взлете, пролете и посадке самолетов и вертолетов, при опробовании двигателей на аэродромах при ведении полетов, а также устанавливает методы измерения авиационного шума. **Стандарт** не распространяется на воздействие звуковых ударов, возникающих при пролете самолетов со сверхзвуковой скоростью.

Таким образом, при новом рассмотрении судам необходимо исследовать документацию о планировке территории и установить какой из **ГОСТов** в данном конкретном случае подлежит применению к спорным правоотношениям.

Правительство и Министерство подали жалобы на судебные акты по настоящему делу, указав, что они приняты об их правах и обязанностях, однако заявители не были привлечены к участию в деле.

В соответствии с **частью 1 статьи 291.1** АПК РФ вступившие в законную силу судебные акты могут быть обжалованы в Судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в порядке кассационного производства полностью или в части лицами, участвующими в деле, а также иными лицами в случаях, предусмотренных данным **Кодексом**, если они полагают, что в оспариваемых судебных актах содержатся существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, повлиявшие на исход судебного разбирательства и приведшие к нарушению их прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Лица, не участвовавшие в деле, о правах и об обязанностях которых арбитражный суд принял судебный акт, вправе обжаловать этот судебный акт, а также оспорить его в порядке надзора по правилам, установленным данным **Кодексом**. Такие лица пользуются правами и несут обязанности лиц, участвующих в деле (**статья 42** АПК РФ).

В соответствии со **статьей 2** Закона Московской области от 24.07.2014 N 106/2014-ОЗ "О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области" (далее - Закон N 106/2014-ОЗ) Правительство Московской области или уполномоченные им центральные исполнительные органы государственной власти Московской области осуществляют в числе прочих полномочия органов местного самоуправления городских округов по подготовке генеральных планов, правил землепользования и застройки городских округов; принятию решения о подготовке документации по планировке территории городского округа и обеспечению подготовки документации по планировке территории; подготовке, регистрации и выдаче градостроительных планов земельных участков в городских округах; выдаче разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории городских округов; принятию решений о развитии застроенных территорий;

организации и проведению аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории, в том числе в части определения начальной цены предмета аукциона (права на заключение договора о развитии застроенной территории); предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа (в редакции [Закона](#) Московской области от 29.11.2016 N 143/2016-ОЗ); принятию решения об установлении или изменении одного вида разрешенного использования земельного участка на другой вид такого использования (за исключением организации и проведения публичных слушаний), в том числе установлении соответствия между разрешенным использованием земельного участка и видом разрешенного использования земельных участков, установленным классификатором видов разрешенного использования земельных участков.

В силу [пункта 12](#) Положения о Министерстве строительного комплекса Московской области, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 03.10.2013 N 786/44 (далее - Положение о Министерстве) основными задачами Министерства является создание условий для комплексного развития территории Московской области; достижение высоких и устойчивых темпов строительства доступного и комфортного жилья на территории Московской области; развитие приоритетных направлений технического развития в строительстве и производстве строительных материалов; совершенствование градостроительства, повышения качества градостроительных решений при застройке городов, поселков и сельских поселений; развитие строительного комплекса Московской области; повышение эффективности инвестиционных проектов, реализуемых на территории Московской области; переселение граждан из аварийных многоквартирных домов, расположенных на территории Московской области; реализации государственной политики в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости.

Согласно [подпунктам 1, 2, 3, 7 пункта 13.1](#) Положения о Министерстве в период перераспределения полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области, установленный законами Московской области, Министерство осуществляет в числе прочих полномочия по принятию решения о подготовке документации по планировке территории; утверждению документации по планировке территории, подготовленной на основании генеральных планов, правил землепользования и застройки городских округов; принятию решений о развитии застроенных территорий, в части определения их местоположения, площади территории, перечня адресов зданий, строений, сооружений, подлежащих сносу, реконструкции; определению начальной цены предмета аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории (в редакции [постановления](#) Правительства от 03.10.2017 N 829/36); участию в договоре о развитии застроенной территории в рамках своих полномочий; выдаче (продлению) разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городских округов; обеспечению проведения осмотра объекта капитального строительства центральным исполнительным органом государственной власти Московской области, осуществляющим государственный строительный надзор, с целью принятия решения о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (в редакции [постановления](#) Правительства от 08.09.2016 N 654/28).

В соответствии с правилами, установленными [Законом](#) Московской области от 01.07.2010 N 84/2010-ОЗ "О защите прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов на территории Московской области" (далее - Закон N 84/2010-ОЗ) центральный исполнительный орган государственной власти Московской области, уполномоченный Правительством Московской области, осуществляет защиту прав пострадавших соинвесторов, в том числе ведет реестр проблемных застройщиков, взаимодействует с органами государственной власти, государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, гражданами по вопросам защиты прав пострадавших соинвесторов.

Кроме того, выводы судов трех инстанций основаны в том числе на принятом Правительством Постановлении N 230/80, которым утверждена [схема](#) территориального планирования транспортного обслуживания Московской области и указана площадь планируемых зон с особыми условиями использования территории аэропорта "Домодедово" в городском округе Домодедово площадью 18728 га.

Между тем [решением](#) Московского областного суда от 13.11.2017 по делу N 3а-118/17 данное

[постановление](#) признано недействующим с даты его принятия.

При таких обстоятельствах, исходя из полномочий Правительства и Министерства как публичных органов государственной власти, разрабатывающих и реализующих государственную политику Московской области в сфере градостроительной деятельности, в том числе по утверждению документации по планировке территории, а также в сфере защиты прав инвесторов и граждан - участников долевого строительства, учитывая, что Общество производит реконструкцию микрорайона городского округа Домодедово на основании инвестиционного контракта, предусматривающую строительство многоэтажных жилых домов с объектами инженерной и социальной инфраструктуры и соцкультбыта, снос ветхого и аварийного жилого фонда, судебная коллегия приходит к выводу, что оспариваемые судебные акты приняты о правах и об обязанностях Правительства и Министерства, которые подлежат привлечению к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора.

Согласно [части 3 статьи 291.14](#) АПК РФ при рассмотрении дела в порядке кассационного производства Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации не вправе устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены либо были отвергнуты судом первой или апелляционной инстанции, либо предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими и определять, какой судебный акт должен быть принят при новом рассмотрении дела.

Решение вопроса исследования и оценки доказательств отнесено к компетенции судов первой и апелляционной инстанций, поэтому при новом рассмотрении дела в соответствии со [статьей 41](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации стороны вправе приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам и представлять соответствующие доказательства.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что [решение](#) от 19.07.2016, [постановление](#) апелляционного суда от 14.10.2016 и [постановление](#) окружного суда от 10.07.2017 приняты с существенным нарушением норм материального и процессуального права, при неполном исследовании обстоятельств, имеющих существенное значение для правильного разрешения спора, поэтому указанные судебные акты на основании [части 1 статьи 291.11](#) АПК РФ подлежат отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду надлежит учесть изложенное; решить вопрос привлечения к участию в деле Правительства, Министерства, а также Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и определить их процессуальное положение; дать надлежащую оценку доводам лиц, участвующих в деле, в том числе доводу заявителей о том, что [постановлением](#) Правительства от 25.10.2016 N 799/39 признаны утратившими силу [постановление](#) Правительства от 15.11.2005 N 818/46 "О мерах по развитию международного аэропорта "Домодедово", [постановление](#) Правительства от 02.10.2009 N 803/41 "Об одобрении Градостроительного обоснования и Схемы Генерального плана развития аэропорта Домодедово до 2025 и на перспективу и о внесении изменений в постановление Правительства Московской области от 15.11.2005 N 818/46 "О мерах по развитию международного аэропорта "Домодедово"; исследовать все обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения дела; рассмотреть вопрос о назначении судебной экспертизы; на основании установленных обстоятельств принять законное и обоснованное решение, правильно применив нормы материального и процессуального права.

Руководствуясь [статьями 167, 176, 291.11 - 291.15](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

[решение](#) Арбитражного суда Московской области от 19.07.2016, [постановление](#) Десятого арбитражного апелляционного суда от 14.10.2016 и [постановление](#) Арбитражного суда Московского округа от 10.07.2017 по делу N А41-19629/2016 отменить.

Дело N А41-19629/2016 направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Московской области.

Настоящее определение вступает в законную силу со дня его вынесения и может быть [обжаловано](#) в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий судья
Г.Г.ПОПОВА

Судья
И.Л.ГРАЧЕВА

Судья
А.Н.МАНЕНКОВ



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 26 апреля 2018 г. по делу N 305-КГ17-15833

Резолютивная часть определения объявлена 19.04.2018.

Полный текст определения изготовлен 26.04.2018.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Грачевой И.Л.,

судей Маненкова А.Н. и Поповой Г.Г.,

при участии в судебном заседании представителей Межрегионального управления воздушного транспорта центральных районов Федерального агентства воздушного транспорта Калашникова П.В. (доверенность от 20.03.2018); общества с ограниченной ответственностью "Международный Аэропорт "Домодедово" Додонова Д.В. (доверенность от 29.12.2016), Сычева М.Ю. (доверенность от 09.12.2016), Колтаковой Е.С. (доверенность от 09.12.2016); общества с ограниченной ответственностью "Производственно-коммерческая фирма "Гюнай" Терон О.Н. (доверенность от 01.02.2018), Ишо К.Д. (доверенность от 01.07.2017), Бычкова Я.В. (доверенность от 01.12.2017), Пащенко Е.Н. (доверенность от 28.09.2015); Министерства строительного комплекса Московской области Локтева Е.А. (доверенность от 20.11.2017); администрации городского округа Домодедово Лысенковой Ю.В. (доверенность от 20.04.2016); Правительства Московской области Русских Е.Е. (доверенность от 17.03.2017),

рассмотрев в открытом судебном заседании дело N А41-19348/2016 по кассационным жалобам Правительства Московской области (г. Красногорск Московской области), общества с ограниченной ответственностью "Производственно-коммерческая фирма "Гюнай" (г. Домодедово Московской области), Министерства строительного комплекса Московской области (г. Красногорск Московской области) на [решение](#) Арбитражного суда Московской области от 27.07.2016 (судья Уваров А.О.), [постановление](#) Десятого арбитражного апелляционного суда от 12.12.2016 (судьи Марченкова Н.В., Иевлев П.А., Шевченко Е.Е.) и [постановление](#) Арбитражного суда Московского округа от 10.07.2017 (судьи Краснова С.В., Григорьева И.Ю., Кузнецов В.В.),

установила:

Общество с ограниченной ответственностью "Международный Аэропорт "Домодедово" (далее - общество "МАД") обратилось в Арбитражный суд Московской области с заявлением о признании недействительным решения Межрегионального управления воздушного транспорта центральных районов Федерального агентства воздушного транспорта (далее - Управление Росавиации), изложенного в письме от 26.10.2015 N 2.15/2-5834, о согласовании строительства многоэтажного жилого дома и трансформаторной подстанции, расположенных по адресу: Московская область, г. Домодедово, Северный микрорайон, Каширское шоссе, уч. 6, Заводская ул., д. 45.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены общество с ограниченной ответственностью "Производственно-коммерческая фирма "Гюнай" (далее - общество "ПКФ "Гюнай"), Министерство строительного комплекса Московской области (далее - Министерство), администрация городского округа Домодедово (далее - Администрация).

Арбитражный суд Московской области [решением](#) от 27.07.2016 удовлетворил заявление общества "МАД".

Администрация, общество "ПКФ "Гюнай", а также в порядке [статьи 42](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) не привлеченные к участию в деле Правительство Московской области, участники долевого строительства многоэтажного жилого дома по указанному адресу - акционерное общество "Алстрой", Корнеев Александр Васильевич, Ширинов Мехман Мехраб оглы

обратились с апелляционными жалобами на [решение](#) суда первой инстанции.

Десятый арбитражный апелляционный суд [постановлением](#) от 12.12.2016 оставил [решение](#) от 27.07.2016 без изменения, апелляционные жалобы Администрации и общества "ПКФ "Гюнай" без удовлетворения, производство по апелляционным жалобам Правительства Московской области, акционерного общества "Алстрой", Корнеева А.В. и Шаринова М.М. прекратил.

Общество "ПКФ "Гюнай", Правительство Московской области, акционерное общество "Алстрой", Корнеев А.В., Ширинов М.М., обратились с кассационными жалобами на указанные судебные акты.

Арбитражный суд Московского округа [постановлением](#) от 10.07.2017 оставил без изменения [решение](#) суда первой инстанции от 27.07.2016 и [постановление](#) апелляционного суда от 12.12.2016, кассационную жалобу общества "ПКФ "Гюнай" без удовлетворения, а производство по кассационным жалобам Правительства Московской области, акционерного общества "Алстрой", Корнеева А.В. и Шаринова М.М. прекратил.

Правительство Московской области, общество "ПКФ "Гюнай" и Министерство, ссылаясь на существенное нарушение судами норм материального и процессуального права, их прав и законных интересов, обратились в Верховный Суд Российской Федерации с заявлениями о пересмотре в кассационном порядке принятых по данному делу судебных актов.

Дело 07.11.2017 истребовано из Арбитражного суда Московской области.

[Определением](#) от 16.02.2018 судьи Верховного Суда Российской Федерации Грачевой И.Л. жалобы Правительства Московской области, общества "ПКФ "Гюнай" и Министерства вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Судебная коллегия в составе председательствующего Грачевой И.Л., судей Поповой Г.Г. и Чучуновой Н.С. [определением](#) от 22.03.2018 отложила рассмотрение кассационных жалоб на 19.04.2018.

В связи с отпуском судьи Чучуновой Н.С. исполняющий обязанности председателя второго судебного состава Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации [определением](#) от 16.04.2018 заменил судью Чучунову Н.С. на судью Маненкова А.Н.

В судебном заседании представители Управления Росавиации, Правительства Московской области, общества "ПКФ "Гюнай", Министерства, Администрации поддержали доводы жалоб, а представители общества "МАД" просили оставить принятые по делу судебные акты без изменения, считая их законными и обоснованными.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов ([часть 1 статьи 291.11 АПК РФ](#)).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Грачевой И.Л., выслушав объяснения представителей подателей жалоб, других лиц, участвующих в деле, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене.

Как установлено судами и следует из материалов дела, в соответствии с инвестиционным контрактом от 29.12.2003 общество "ПКФ "Гюнай" является инвестором и осуществляет комплексную застройку жилых микрорайонов городского округа Домодедово с объектами инженерной и социальной инфраструктуры, снос ветхого (аварийного) жилья, в том числе на участке по адресу: Московская область, г. Домодедово, Каширское шоссе, уч. 6.

Комитет по управлению имуществом Администрации (далее - Комитет) и общество "ПКФ "Гюнай" 29.12.2012 на срок с 10.01.2013 по 09.01.2018 заключили договор N 82-КИЗ/12 аренды земельного участка площадью 9744 кв. м с кадастровым номером 50:28:0000000:507, право государственной собственности на который не разграничено, относящегося к категории земель населенных пунктов, расположенного по адресу: Московская область, г. Домодедово, Северный микрорайон, Каширское шоссе, уч. 6, для строительства многоэтажных жилых домов. Участок передан арендатору по акту приема-передачи.

В соответствии с документами территориального планирования городского округа Домодедово Администрация постановлением от 24.04.2013 N 1543 утвердила градостроительный план земельного участка площадью 1,0299 га, расположенного по указанному адресу, в состав которого вошли два смежных земельных участка - площадью 0,9744 га с кадастровым номером 50:28:0000000:507, находящийся в аренде у общества "ПКФ "Гюнай", и площадью 0,0555 с кадастровым номером 50:28:0010243:20, находящийся в собственности общества "ПКФ "Гюнай", для строительства многоэтажного дома предельной высотой 42 м и не более 12 этажей.

Администрация 16.06.2014 выдала обществу "ПКФ "Гюнай" разрешение N RU 50308000-РСЮ/56 на строительство многоэтажного жилого дома и трансформаторной подстанции сроком до 20.12.2015, указав на необходимость получения согласования строительства в соответствии со [статьями 15, 46, 47](#) Воздушного кодекса Российской Федерации (далее - ВК РФ), поскольку спорный участок расположен в границах приаэродромной территории аэродрома Домодедово (30 км от контрольной точки аэропорта), находящегося в федеральной собственности.

Общество "ПКФ "Гюнай" обратилось за получением соответствующего согласования в Управление Росавиации, осуществляющей полномочия собственника в отношении федерального имущества в сфере воздушного транспорта.

Управление Росавиации письмом от 26.10.2015 N 2.15/2-5834 согласовало обществу "ПКФ "Гюнай" строительство многоэтажного жилого дома и трансформаторной подстанции по адресам: Московская область, г. Домодедово, Северный микрорайон, Каширское шоссе, уч. 6, Заводская ул., д. 45, указав предельную высоту данных объектов и то, что они будут расположены на территории с превышением максимального уровня звука, установленного требованиями [ГОСТа 22283-88](#) "Шум авиационный. Допустимые уровни шума на территории и жилой застройки и методы его измерения" (далее - ГОСТ 22283-88), утвержденного и введенного в действие Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 22.12.1988 N 4457.

Общество "ПКФ "Гюнай" приступило к строительству многоквартирного дома, заключило с физическими и юридическими лицами договоры долевого участия в строительстве. К июлю 2016 года строительные работы были выполнены на 75%, построено две секции жилого дома (187 квартир). В настоящее время многоквартирный дом полностью построен. Согласно пояснениям представителей указанного общества, Правительства Московской области и Министерства в судебном заседании коллегии значительная часть квартир в данном доме предназначена для расселения граждан, проживающих в аварийных и ветхих домах.

Общество "МАД", являющееся главным оператором аэропорта Домодедово, в апреле 2016 года обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением о признании выданного Управлением Росавиации согласования незаконным, ссылаясь на следующее: согласно [статье 46](#) ВК РФ строительство в пределах приаэродромной территории должно проводиться с учетом возможных негативных воздействий оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье граждан, деятельность юридических лиц и по согласованию с собственником аэродрома; при проектировании новой взлетно-посадочной полосы аэропорта был разработан проект обоснования размера санитарно-защитной зоны и санитарных разрывов аэропорта на перспективу до 2020 года; земельные участки, где ведется строительство, находятся в зоне санитарных разрывов аэропорта, площадь которых в дневное время составляет 183 кв. км, в ночное время - 602 кв. км, и в зоне превышения допустимого уровня шума; жилищное строительство в зоне акустического дискомфорта аэропорта "Домодедово" недопустимо, нарушает права граждан ввиду возможного негативного воздействия оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на их здоровье; решение Управления Росавиации о согласовании строительства жилого дома создает препятствия обществу "МАД" для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, поскольку при вводе в

эксплуатацию жилого дома, расположенного в зоне санитарных разрывов аэропорта, оно будет вынуждено ограничить эксплуатацию взлетно-посадочной полосы.

Удовлетворяя заявление и признавая оспариваемое решение Управления Росавиации недействительным, суд первой инстанции, сославшись на [статьи 198, 200, 201](#) АПК РФ, [статьи 46, 47](#) ВК РФ (в редакции, действовавшей в спорный период), [пункт 1](#) [статьи 12](#), [пункт 1](#) [статьи 23](#), [пункт 2](#) [статьи 24](#) Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (далее - Закон N 52-ФЗ), [пункт 58](#) Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 N 138 (далее - Правила использования воздушного пространства), [пункт 5.2](#) Постановления Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 N 396 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта" (далее - Положение о Росавиации), [пункт 35](#) Постановления Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 N 47 "Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции" и исходил из того, что спорные объекты строятся на приаэродромной территории аэропорта, сведения о которой внесены в государственный кадастр недвижимости, а также в зоне санитарных разрывов, в которой запрещено строительство жилых домов.

Апелляционный суд согласился с выводом суда первой инстанции о том, что оспариваемое решение Управления Росавиации является незаконным, но в обоснование этого вывода привел иные мотивы.

Апелляционный суд сослался на [пункт 2](#) [статьи 12](#), [пункт 1](#) [статьи 23](#), [пункт 1](#) [статьи 38](#), [пункт 1](#) [статьи 39](#) Закона N 52-ФЗ, [статью 1](#), [пункты 6 и 7](#) [статьи 2](#) Федерального закона от 26.06.2008 N 102-ФЗ "Об обеспечении единства измерений" [пункт 35](#) Постановления N 47, [пункт 6](#) Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.07.2000 N 554, [Постановление](#) Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации от 31.10.1996 N 36 "Об утверждении санитарных правил СН 2.2.4/2.1.8.562-96. Физические факторы производственной среды. 2.1.8 Физические факторы окружающей природной среды. Шум на рабочих местах, в помещениях жилых, общественных зданий и на территории жилой застройки. Санитарные нормы" (далее - санитарные правила СН 2.2.4/2.1.8.562-96), [пункт 4.27](#) Положения о межрегиональном территориальном управлении воздушного транспорта центральных районов Федерального агентства воздушного транспорта, утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации и Федерального агентства воздушного транспорта от 21.06.2012 N 374 (далее - Положение об Управлении Росавиации), и пришел к следующим выводам: заявитель не представил допустимых и достоверных доказательств того, что спорные объекты строятся в зоне санитарных разрывов аэропорта "Домодедово"; однако земельные участки, на которых ведется строительство жилого дома и подстанции, расположены в границах территории, где имеется превышение допустимого санитарными правилами [СН 2.2.4/2.1.8.562-96](#) уровня шума в ночное время, что следует из представленных обществом "ПКФ "Гюнай" протоколов измерений; в связи с превышением уровня шума (вместо допустимых 60 дБА измерения уровня шума показали 63 - 65 дБА) на спорных участках не допускается размещение жилого дома; довод общества "ПКФ "Гюнай" о том, что представленные им результаты измерений уровня шума были осуществлены по методике, предусмотренной [ГОСТом 22283-88](#), и результаты измерения по методике, предусмотренной санитарными правилами [СН 2.2.4/2.1.8.562-96](#), были бы иными, подлежат отклонению; [пунктом 4.27](#) Положения об Управлении Росавиации предусмотрено, что данное управление осуществляет согласование строительства и размещение вне аэродрома (вертодрома) объектов, если их истинная высота превышает 50 метров; поскольку относительная высота строящегося жилого дома составляет 41,9 м, Управление Росавиации выдало спорное согласование в отсутствие соответствующих полномочий.

Прекращая производство по апелляционной жалобе Правительства Московской области, суд апелляционной инстанции исходил из того, что заявитель не является лицом, участвующим в деле, и [решение](#) суда первой инстанции не принималось о его правах или о возложении на него каких-либо обязанностей.

Окружной суд согласился с выводами судов первой и апелляционной инстанций о незаконности оспариваемого решения Управления Росавиации и указал на то, что действующим законодательством запрещено строительство жилых домов в границах приаэродромной территории, на которой имеется

превышение допустимого уровня шума.

Суд округа прекратил производство по кассационной жалобе Правительства Московской области, посчитав, что приведенные им доводы свидетельствуют о его заинтересованности в исходе дела, а не о нарушении судебными актами первой и апелляционной инстанций его прав и законных интересов.

Судебная коллегия считает, что суды трех инстанций при рассмотрении заявления общества "МАД" о признании недействительным решения Управления Росавиации о согласовании строительства многоэтажного жилого дома и трансформаторной подстанции неправильно применили нормы материального и процессуального права и не учли следующего.

В силу [статьи 46](#) ВК РФ, действовавшей на момент выдачи спорного решения Управления Росавиации и утратившей силу с 01.07.2017, 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.

[Решением](#) Верховного Суда Российской Федерации от 23.01.2014 N АКПИ13-1080 признан недействующим со дня вступления в законную силу данного [решения абзац третий пункта 58](#) Правил использования воздушного пространства в части, предусматривающей необходимость согласования проектирования, строительства и развития городских и сельских поселений, а также строительства и реконструкции промышленных, сельскохозяйственных объектов, объектов капитального и индивидуального жилищного строительства и иных объектов со старшим авиационным начальником аэродрома.

Согласно [пунктам 1, 5.2](#) Положения о Росавиации данное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания, функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности в этой сфере.

[Пунктами 4 и 9.3](#) указанного Положения предусмотрено, что Управление Росавиации осуществляет свои полномочия непосредственно, а также через свои территориальные органы, и утверждает положения о них.

Таким территориальным органом, осуществляющим возложенные на Росавиацию полномочия в субъектах Центрального округа Российской Федерации, в том числе в Московской области, является Управление Росавиации ([пункты 1 и 3](#) Положения об Управлении Росавиации).

Поскольку, как установлено судами и следует из материалов дела, земельные участки, на которых общество "ПКФ "Гюнай" осуществляет жилищное строительство, находятся в границах тридцатикилометровой приаэродромной территории аэропорта "Домодедово", расположенного в Московской области и находящегося в федеральной собственности, застройщик правомерно обратился с заявлением о согласовании строительства к собственнику аэродрома в лице Управления Росавиации.

Выводы апелляционного суда о том, что Управление Росавиации вправе осуществлять согласование строительства и размещение объектов вне аэродрома (вертодрома), если их истинная высота превышает 50 метров, и не наделено полномочиями по согласованию спорных объектов, высота которых ниже 50 метров, неверны, поскольку Положениями о Росавиации и Управлении Росавиации не установлен запрет на согласование Управлением Росавиации (как территориальным органом Росавиации) строительства объектов, высота которых ниже 50 метров.

Росавиация не оспаривает наличие указанных полномочий у Управления Росавиации. Оператор аэродрома не наделен правом выдачи согласований на строительство в пределах приаэродромной территории.

Предусмотренное ранее действовавшей [статьей 46](#) и действующей в редакции Федерального [закона](#) от 01.07.2017 N 135-ФЗ [статьей 47](#) ВК РФ правило о согласовании строительства в приаэродромной территории не запрещает строительство на данной территории в целом, а указывает на необходимость выяснения правового режима земельного участка, определение условий, при которых возможно строительство того или иного объекта, параметров допустимого строительства.

[Правилами](#) использования воздушного пространства предусмотрено, что приаэродромная территория - это прилегающий к аэродрому участок земной или водной поверхности, в пределах которого устанавливается зона с особыми условиями использования территории ([пункт 2](#)).

Согласно [пункту 4 статьи 1](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации зоны с особыми условиями использования - это охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В силу [статьи 56](#) Земельного кодекса Российской Федерации особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах являются одним из оснований ограничения прав на землю.

Санитарно-защитные зоны устанавливаются в целях обеспечения безопасности населения в соответствии с [Законом](#) N 52-ФЗ вокруг объектов и производств, оказывающими воздействие на среду обитания и здоровье человека. Указанные зоны разрабатываются с учетом требований санитарных правил и норм (СанПиН), утвержденных применительно к различным видам промышленных объектов, производств Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации, Главным государственным санитарным врачом субъекта Российской Федерации или его заместителем в зависимости от класса опасности промышленного объекта.

В соответствии с [пунктом 2.9](#) новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов", введенных в действие Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25.09.2007 N 74 (далее - СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03), размер санитарно-защитной зоны для аэропортов, аэродромов устанавливается в каждом конкретном случае на основании расчетов рассеивания загрязнения атмосферного воздуха и физического воздействия на атмосферный воздух (шум, вибрация, ЭМП и др.), а также на основании результатов натурных исследований и измерений и оценки риска для здоровья населения.

[Пунктом 2.6](#) указанных санитарных правил предусмотрено, что вдоль стандартных маршрутов полета в зоне взлета и посадки воздушных судов устанавливается расстояние от источника химического, биологического и/или физического воздействия, уменьшающее эти воздействия до значений гигиенических нормативов (санитарные разрывы); величина разрыва устанавливается в каждом конкретном случае на основании расчетов рассеивания загрязнения атмосферного воздуха и физических факторов (шума, вибрации, электромагнитных полей и др.) с последующим проведением натурных исследований и измерений.

Согласно [пункту 4.2](#) СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 установление, изменение размеров санитарно-защитной зоны для промышленных объектов и производств I и II классов опасности осуществляется Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации. При этом санитарно-эпидемиологическое заключение на проект обоснования размера расчетной санитарно-защитной зоны и санитарных разрывов является лишь предварительным этапом для утверждения санитарно-защитной зоны Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации.

В соответствии с [пунктом 5.1](#) данных санитарных правил в санитарно-защитной зоне не допускается размещать жилую застройку, включая отдельные жилые дома. Действующим законодательством и [СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03](#) не установлено ограничений на использование территории в зоне санитарных разрывов.

Как следует из материалов дела, не оспаривается лицами, участвующими в деле, в настоящее время [Постановлением](#) Главного государственного санитарного врача Российской Федерации санитарно-защитная зона и санитарные разрывы для аэропорта "Домодедово", относящегося к объектам I класса опасности, не установлены. Согласно пояснениям представителей общества "МАД" в суде апелляционной инстанции в соответствии с Проектом расчетной санитарно-защитной зоны Московского аэропорта "Домодедово" с учетом ввода в эксплуатацию взлетно-посадочной полосы-3 на перспективу 2020 г. (далее - Проект расчетной санитарно-защитной зоны) спорные участки не входят в санитарно-защитную зону аэропорта.

Апелляционный суд, исследовав представленные в дело документы, заслушав пояснения специалиста - кадастрового инженера, пришел к выводу о том, что общество "МАД" не представило доказательств расположения спорных участков в зоне санитарных разрывов аэропорта "Домодедово", границы которой не определены в карте, приложенной к экспертизе Проекта расчетной санитарно-защитной зоны.

Таким образом, оснований для отказа в согласовании строительства многоквартирного девятиэтажного дома и трансформаторной подстанции по причине расположения спорных участков в санитарно-защитной зоне и зоне санитарных разрывов аэропорта не установлено.

Управление Росавиации в оспариваемом обществом "МАД" решении о согласовании строительства многоквартирного дома указало на то, что данные объекты расположены на территории с превышением максимального уровня звука, установленного требованиями [ГОСТа 22283-88](#).

Общество "ПКФ "Гюнай" представило в материалы дела протоколы от 15.01.2014, 17.01.2014, 28.05.2015, 19.02.2016 измерений уровней авиационного шума, выполненных федеральным бюджетным учреждением здравоохранения "Центр гигиены и эпидемиологии в Московской области" (далее - учреждение здравоохранения) Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее - Роспотребнадзор) в дневное и ночное время на территории спорных земельных участков, на предмет соответствия нормативным требованиям [ГОСТа 22283-88](#), согласно которому допустимый уровень шума в дневное время 85 дБА, в ночное время 75 дБА, требованиям [ГОСТа 22283-2014](#) "Межгосударственный стандарт. Шум авиационный. Допустимые уровни на территории жилой застройки и методы его измерения", введенный в действие с 01.01.2015 приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (далее - Росстандарт) от 09.07.2015 N 821-ст, согласно которому допустимый уровень шума в дневное время 75 дБА, в ночное время 65 дБА.

В этих протоколах указано, что специалисты учреждения здравоохранения осуществили измерения уровня шума на основании методов, предусмотренных [ГОСТом 22283-88](#) (измерения, проводимые до 01.01.2015) и [ГОСТом 22283-2014](#) (измерения, проводимые после 01.01.2015), и во все время измерения не выявили превышения уровня шума, допустимых данными нормативными актами.

Апелляционный суд посчитал, что применение [ГОСТа 22283-88](#) невозможно, поскольку взамен данного нормативного [акта](#) приказом Росстандарта с 01.01.2015 введен в действие [ГОСТ 22283-2014](#).

Вместе с тем апелляционный суд указал, что использование в качестве нормативных показателей уровня шума, указанных в [ГОСТе 22283-2014](#), неправомерно, поскольку данный документ введен в действие для добровольного применения, Росстандарт и Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, утвердившие этот документ, не наделены полномочиями по установлению гигиенических нормативов, такими полномочиями наделен только Роспотребнадзор.

Поскольку при строительстве жилых домов должны соблюдаться санитарные правила, апелляционный суд пришел к выводу о том, что при определении допустимости уровня шума на спорной территории следует руководствоваться нормативами, установленными санитарными правилами [СН 2.2.4/2.1.8.562-96](#). Сравнив результаты измерений, указанные в протоколах учреждения здравоохранения, и нормативы названных санитарных [правил](#), апелляционный суд установил превышение уровня шума в ночное время на участке, где ведется строительство многоквартирного дома.

При этом суд отклонил довод эксперта - заместителя главного врача учреждения Роспотребнадзора, проводившего изменения уровня шума на спорных участках, о том, что результаты измерений уровня шума,

осуществленные по методике, предусмотренной ГОСТом, будут отличаться от результатов, измерений по методике, предусмотренной санитарными правилами [СН 2.2.4/2.1.8.562-96](#). Кроме того, суд отказал в удовлетворении ходатайства о проведении судебной экспертизы, заявленного обществом "ПКФ "Гюнай" в связи с возникшими только в апелляционном суде вопросами о применении при определении допустимого уровня шума на спорных участках нормативов, отличных от тех, на которые ссылалось Управление Росавиации в решении о согласовании строительства.

В соответствии с [пунктом 1 статьи 39](#) Закона N 52-ФЗ на территории Российской Федерации действуют федеральные санитарные правила, утвержденные и введенные в действие федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Между тем санитарные правила [СН 2.2.4/2.1.8.562-96](#) не содержат положений, касающихся методики определения и нормативов уровня авиационного шума, возникающего на территории жилой застройки.

Такие нормативы авиационного шума на территории жилой застройки и методы их определения установлены [ГОСТом 22283-88](#).

[ГОСТ 22283-2014](#), введенный в действие с 01.01.2015, устанавливает максимально допустимые уровни шума на вновь проектируемых территориях жилой застройки вблизи существующих аэродромов и аэропортов, а также на территориях жилой застройки городов и поселков городского типа вокруг вновь проектируемых аэродромов и аэропортов при взлете, пролете и посадке самолетов и вертолетов, при опробовании двигателей на аэродромах при ведении полетов, а также устанавливает методы измерения авиационного шума ([пункт 1](#) область применения).

Спорные участки по состоянию на 01.01.2015 не являются вновь проектируемыми территориями жилой застройки, расположены внутри городской застройки города Домодедово, в соответствии с документами территориального планирования города предоставлены обществу "ПКФ "Гюнай" в целях жилой застройки по инвестиционному контракту 2003 года и по договору аренды от 29.12.2012, строительство жилого дома началось в 2014 году на основании разрешения на строительство.

При таком положении неверен вывод апелляционного суда о том, что [ГОСТ 22283-88](#) не подлежал применению при расчете максимальных и эквивалентных уровня шума при взлете и посадке самолетов в ночное и дневное время определения уровня авиационного шума на спорных земельных участках.

Следует отметить, что согласно представленному обществом "МАД" в материалы дела приложению к санитарно-эпидемиологическому заключению от 31.08.2015, выданному Роспотребнадзором, по Проекту расчетной санитарно-защитной зоны, для построения зон воздействия авиационного шума в окрестностях аэропорта "Домодедово" расчет максимальных и минимальных значений уровня шума выполнен в соответствии с [ГОСТом 22283-88](#).

[Частью 3 статьи 268](#) АПК РФ предусмотрено, что при рассмотрении дела в арбитражном суде апелляционной инстанции лица, участвующие в деле, вправе заявлять ходатайства о вызове новых свидетелей, проведении экспертизы, приобщении к делу или об истребовании письменных и вещественных доказательств, в исследовании или истребовании которых им было отказано судом первой инстанции; суд апелляционной инстанции не вправе отказать в удовлетворении указанных ходатайств на том основании, что они не были удовлетворены судом первой инстанции.

В силу [части 3 статьи 9](#) АПК РФ арбитражный суд создает условия для всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении дела.

По смыслу [части 2 статьи 65](#) АПК РФ обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения дела, определяются арбитражным судом на основании требований и возражений лиц, участвующих в деле, в соответствии с подлежащими применению нормами материального права. В тех случаях, когда у арбитражного суда имеется необходимость в получении компетентного заключения по вопросам, подлежащим разрешению исходя из предмета заявленных требований и конкретных обстоятельств дела, суд вправе назначить проведение по делу судебной экспертизы ([часть 1 статьи 82](#) АПК

РФ).

Поскольку суд первой инстанции, удовлетворяя заявление общества "МАД", исходил из нахождения спорных участков в санитарно-защитной зоне, где жилищное строительство запрещено, и вопросы, касающиеся методов определения уровня шума на спорных участках и правил, устанавливающих допустимые нормативы, стали предметом исследования только в суде апелляционной инстанции, который не согласился с приведенным выводом суда первой инстанции, и данные вопросы требуют специальных знаний, у апелляционного суда не было оснований для отказа в удовлетворении ходатайства общества "ПКФ "Гюнай" о назначении экспертизы со ссылкой на то, что такое ходатайство не было заявлено в суде первой инстанции.

Так как при решении вопроса о возможности назначения экспертизы суд апелляционной инстанции не принял во внимание, что для вынесения законного и обоснованного судебного [акта](#) по делу требуются специальные познания эксперта, заключение которого будет иметь существенное значение для установления фактических обстоятельств по делу, вывод апелляционного суда о незаконности оспариваемого согласования Управления Росавиации ввиду нахождения строящихся объектов в зоне превышения допустимого уровня шума не может быть признан обоснованным.

Судебная коллегия считает, что суды апелляционной и кассационной инстанций, прекратив производство по апелляционной и кассационной жалобам Правительства Московской области на [решение](#) от 27.06.2016, неправомечно не приняли во внимание и не рассмотрели довод данного лица о нарушении его прав и законных интересов как органа государственной власти признанием оспариваемого решения Управления Росавиации незаконным.

В обоснование нарушения своих прав и законных интересов Правительство Московской области указало на следующее.

В соответствии со [статьей 2](#) Закона Московской области от 24.07.2014 N 106/2014-ОЗ "О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области" Правительство Московской области или уполномоченные им центральные исполнительные органы государственной власти Московской области осуществляют полномочия органов местного самоуправления городских округов по подготовке генеральных планов, правил землепользования и застройки городских округов; принятию решения о подготовке документации по планировке территории городского округа и обеспечению подготовки документации по планировке территории; подготовке, регистрации и выдаче градостроительных планов земельных участков в городских округах; выдаче разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории городских округов; принятию решений о развитии застроенных территорий.

Признание незаконным оспариваемого решения Управления Росавиации о согласовании обществу "ПКФ "Гюнай" строительства многоэтажного жилого дома и трансформаторной подстанции на основании выданного ему Администрацией разрешения на строительство возлагает на Правительство Московской области обязанность отменить ранее выданное разрешение на строительство спорного дома, который уже построен, и отказать в выдаче разрешения на строительство иным застройщикам в других районах Московской области, находящихся в тридцатикилометровой приаэродромной территории.

Отмена выданных разрешений на строительство повлечет прекращение строительства многоэтажных домов и возникновение проблем с пострадавшими соинвесторами (дольщиками), в отношении которых застройщики не смогут выполнить взятых на себя обязательств по строительству объектов недвижимого имущества и передаче соинвесторам в установленный в договорах срок построенных объектов.

В соответствии с [Законом](#) Московской области от 01.07.2010 N 84/2010-ОЗ "О защите прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов на территории Московской области" защита прав пострадавших соинвесторов относится к компетенции органов государственной власти Московской области.

Учитывая полномочия Правительства Московской как публичного органа государственной власти,

разрабатывающего и реализующего государственную политику Московской области в сфере градостроительной деятельности, в том числе по утверждению документации по планировке территории, а также в сфере защиты прав инвесторов и граждан - участников долевого строительства, а также то, что общество "ПКФ "Гюнай" производит реконструкцию микрорайона городского округа Домодедово на основании инвестиционного контракта, предусматривающую строительство многоэтажных жилых домов с объектами инженерной и социальной инфраструктуры и соцкультбыта, снос ветхого и аварийного жилого фонда, обжалуемые судебные акты приняты о правах и об обязанностях Правительства Московской области, не привлеченного к участию в деле.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что [решение](#) от 27.07.2016, [постановление](#) апелляционного суда от 12.12.2016 и [постановление](#) окружного суда от 10.07.2017 приняты с существенным нарушением норм материального и процессуального права, при ненадлежащем исследовании обстоятельств, имеющих существенное значение для правильного разрешения спора, указанные судебные акты на основании [части 1 статьи 291.11](#) АПК РФ подлежат отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду надлежит учесть изложенное, рассмотреть вопросы о назначении по делу судебной экспертизы для определения, являются земельные участки, на которых общество "ПКФ "Гюнай" осуществило строительство многоквартирного дома и трансформаторной подстанции, территорией с превышением максимального уровня шума; о привлечении к участию в деле Правительства Московской области и Роспотребнадзора, который наделен полномочиями по осуществлению надзора и контроля за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; установить, какие права и законные интересы общества "МАД" в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности нарушены оспариваемым им решением Управления Росавиации с учетом того, что спорные участки не находятся в санитарно-защитной зоне аэропорта, [Постановлением](#) Правительства Московской области от 25.10.2016 N 799/39 признаны утратившими силу Постановления Правительства Московской области от 15.11.2005 N 818/46 "О мерах по развитию международного аэропорта "Домодедово", от 02.10.2009 N 803/41 "Об одобрении Градостроительного обоснования и Схемы Генерального плана развития аэропорта Домодедово до 2025 г. и на перспективу и о внесении изменений в Постановление Правительства Московской области от 15.11.2005 N 818/46 "О мерах по развитию международного аэропорта "Домодедово", а также с учетом положений [статьи 4](#) Федерального закона от 01.07.2017 N 135-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны"; на основании установленных обстоятельств принять законное и обоснованное решение, правильно применив нормы материального и процессуального права.

Руководствуясь [статьями 167, 176, 291.11 - 291.15](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

[решение](#) Арбитражного суда Московской области от 27.07.2016, [Постановление](#) Десятого арбитражного апелляционного суда от 12.12.2016 и [Постановление](#) Арбитражного суда Московского округа от 10.07.2017 по делу N А41-19348/2016 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Московской области.

Определение вступает в законную силу со дня его принятия и может быть [обжаловано](#) в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий
И.Л.ГРАЧЕВА

Судьи
А.Н.МАНЕНКОВ

Г.Г.ПОПОВА
