

Фонд «Институт экономики города»



**АНАЛИЗ МАТЕРИАЛОВ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО НЕКОТОРЫМ
ВОПРОСАМ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ И
ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

ИССЛЕДОВАНИЕ ВЫПОЛНЕНО ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ
ЦЕЛЕВОГО КАПИТАЛА ФОНДА «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Москва 2020

Введение.....	3
1. Общие основы градостроительной деятельности (порядок градостроительного регулирования), устанавливаемые городами в документах территориального планирования и градостроительного зонирования	10
2. Практические вопросы, возникающие в связи с реализацией девелоперских проектов	19
2.1. Использование института предоставления земельных участков без проведения торгов.....	19
2.2. Споры, связанные с изменением вида разрешенного использования земельных участков	26
2.3. Применение норм земельного законодательства о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности	32

Введение

Российские крупные города и городские агломерации претерпели за последние 15 лет серьезные изменения в результате интенсивных градостроительных процессов. Объемы жилищного строительства в крупнейших городских агломерациях России опережают показатели многих зарубежных городов.

Такие процессы проходили на фоне развития градостроительного и земельного законодательства, а также практики его применения. Безусловно, за прошедшие 15 лет города продвинулись по пути формирования систем градостроительного регулирования (приняты генеральные планы, правила землепользования и застройки, иные документы), а собственники и арендаторы объектов недвижимости, застройщики и инвесторы начали применять правовые инструменты защиты своих интересов, в том числе в судебном порядке.

В настоящем аналитическом материале представлены результаты анализа судебной практики за последние 5 лет по спорам в сфере земельно-имущественных отношений, отношений в сфере градостроительной деятельности.

Задачей анализа судебной практики являлось выявление позиций судов по наиболее актуальным вопросам практики землепользования и застройки, а именно: насколько эффективно защищены права горожан при принятии генеральных планов и правил землепользования и застройки (далее также – ПЗЗ) и могут ли они оспаривать такие документы в случае, если затрагиваются их интересы?

Нуждаются ли в корректировке положения законодательства, регламентирующие порядок и условия получения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности? Являются ли соответствующие процедуры достаточно прозрачными?

Почему по-прежнему актуальным является вопрос о приведении существующего землепользования в соответствии с требованиями законодательства и какие механизмы являются для этого наиболее востребованными?

Анализ материалов судебной практики проведен на основании 298 судебных решений¹ высших судов, арбитражных судов и судов общей юрисдикции первой, апелляционной, кассационной инстанций, вынесенных в период с 1 января 2015 года по конец 2019 года.

Исследованные судебные решения с учетом предметов спора и содержания правоотношений его участников преимущественно касаются двух блоков:

1) общие основы градостроительной деятельности (порядок градостроительного регулирования), устанавливаемые городами в документах территориального планирования и градостроительного зонирования;

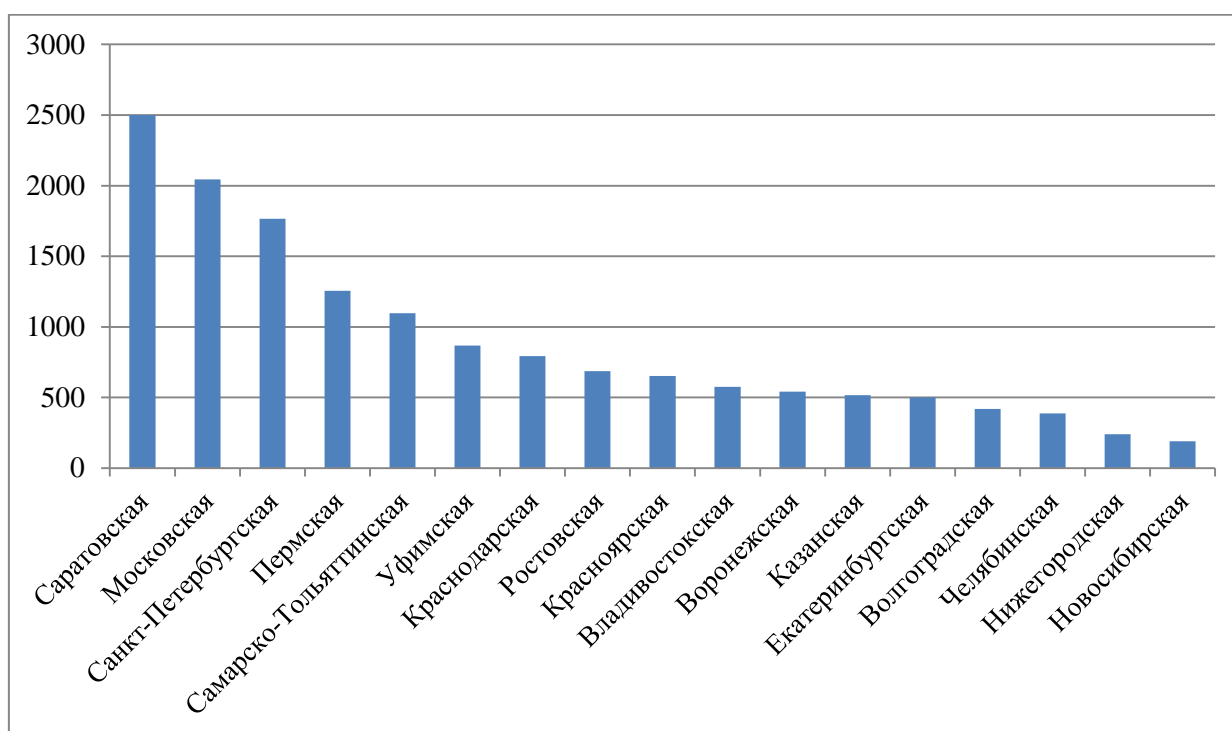
2) практические вопросы, возникающие в связи с реализацией в городе девелоперских проектов (в том числе проектов редевелопмента).

В первый блок входят случаи оспаривания положений документов территориального планирования и градостроительного зонирования городов (генеральных планов и ПЗЗ). Указанные документы, с одной стороны, определяют планы градостроительного развития муниципальных образований, а с другой стороны – определяют правовой режим земельных участков, то есть затрагивают в отдельности права каждого правообладателя земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости. Именно поэтому судебное оспаривание отдельных положений документов градостроительного регулирования является важным инструментом защиты своих прав правообладателями земельных участков и (или) объектов недвижимости, расположенных на таких земельных участках.

¹ Под судебными решениями в настоящей работе следует понимать судебные акты, принятые судами разного уровня судебной системы Российской Федерации.

Актуальность данной группы судебных споров может быть подтверждена результатами предыдущего исследования Фонда «Институт экономики города» основных городских агломераций, в рамках которого рассчитывались индексы градостроительной конфликтности на основе данных о количестве судебных споров по вопросам градостроительной сферы, в том числе вопросов, связанных с оспариванием нормативных правовых актов градостроительного регулирования².

На рисунке 1 приведены данные о количестве градостроительных споров на территориях экспертно выбранных муниципальных образований некоторых крупнейших городских агломераций (включая их центры), в которых наблюдаются наиболее интенсивные процессы в сфере жилищного строительства.



Источник: исследование Фонда «Институт экономики города», выполненное по заказу АО «ДОМ.РФ» в 2018 г.

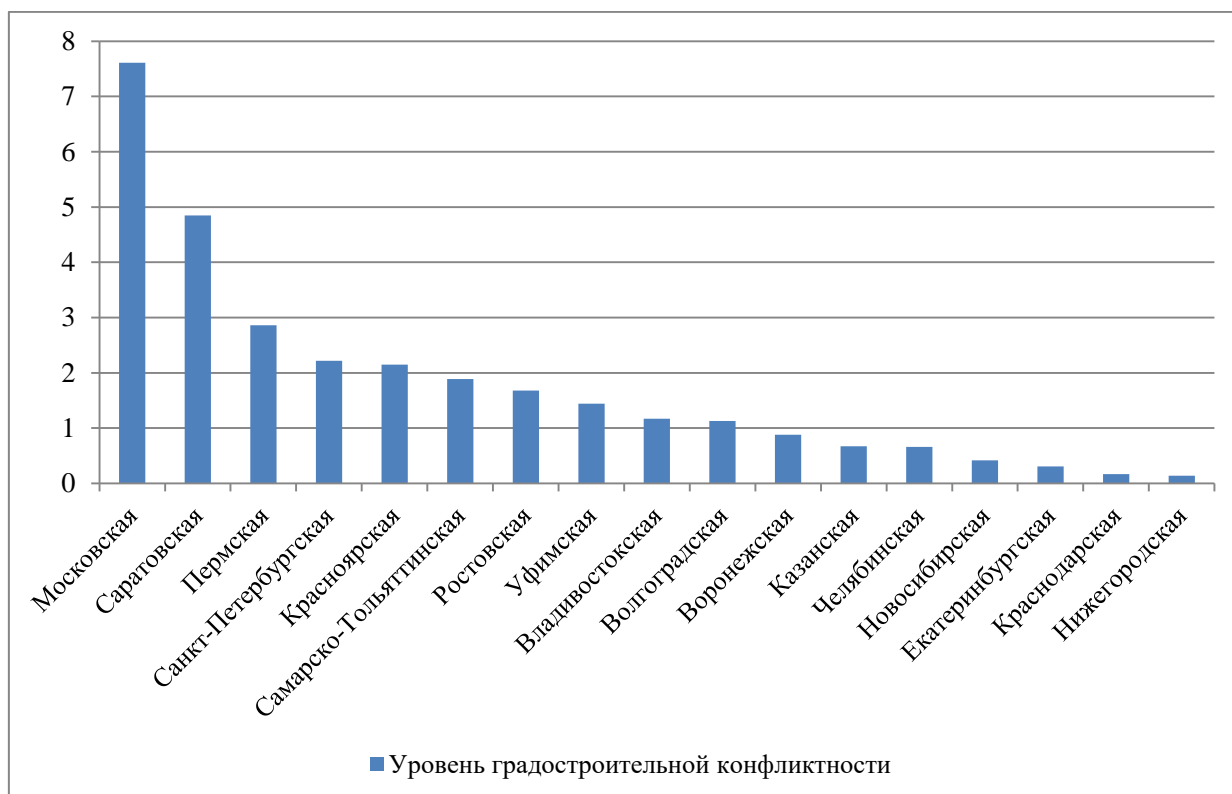
Рисунок 1 - Совокупное количество градостроительных споров в 2010-2017 г. на территориях муниципальных образований, входящих в

² «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций». Работа выполнена Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере (Фонд «ДОМ.РФ») в 2018 году (<http://www.urbanomics.ru/research/analytics/analiz-sostoyaniya-zhilishchnoy-sfery-na-territoriyah-osnovnyh-rossiyskih>).

состав крупнейших городских агломераций, в которых наблюдаются наиболее интенсивные процессы в сфере жилищного строительства

Наибольшее количество градостроительных споров зафиксировано на территориях Саратовской, Московской и Санкт-Петербургской агломераций. Самыми «неконфликтными» оказались Нижегородская и Новосибирская агломерации.

С учетом принятой методики³ был рассчитан уровень градостроительной конфликтности на территориях агломераций (см. рисунок 2).



Примечание: индекс конфликтности градостроительной политики – отношение показателя совокупного количества градостроительных споров на территориях анализируемых муниципальных образований каждой из агломераций к показателю ввода жилья на душу населения на территории таких муниципальных образований, разделенного на показатель площади территории таких муниципальных образований.

³ Индекс сводной градостроительной конфликтности рассчитывался как отношение показателя совокупного количества градостроительных споров на территориях анализируемых муниципальных образований каждой из агломераций (А) к показателю ввода общей площади жилья на 1-го жителя на территории каждой из рассматриваемых агломераций (В), разделенного на показатель площади территории центрального города/муниципального образования агломерации в административных границах (С). Получается следующая формула: (А/В)/С.

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города».

Рисунок 2 - Рейтинг крупнейших городских агломераций по индексу градостроительной конфликтности

Рейтинг агломераций по относительно низкому уровню градостроительной конфликтности возглавляют 6 агломераций: Нижегородская, Краснодарская, Екатеринбургская, Новосибирская, Челябинская, Казанская.

Умеренный уровень градостроительной конфликтности характерен для 5 агломераций: Воронежской, Волгоградской, Владивостокской, Уфимской и Ростовской.

В группу агломераций с высоким уровнем градостроительной конфликтности входят Московская, Саратовская, Пермская, Санкт-Петербургская, Красноярская и Самарско - Тольяттинская агломерации.

В процессе управления градостроительными процессами и принятия градостроительных решений крайне важно обеспечивать баланс публичных и частных интересов, что зачастую является труднодостижимым в условиях недостаточно качественной подготовки документов градостроительного регулирования. В целях защиты своих прав правообладатели земельных участков вынуждены оспаривать не только действия субъектов градостроительной деятельности, но и нормативные правовые акты, являющиеся основанием для совершения тех или иных действий, для принятия решений.

В первый блок входят в том числе следующие типы правовых конфликтов:

- несоответствие документов градостроительного зонирования документам территориального планирования;

- признание недействующими ПЗЗ в части установления санитарно-защитной зоны в границах земельного участка, неустановления в составе градостроительного регламента предельных параметров разрешенного

строительства, наложения границ территорий общего пользования на границы частного земельного участка, расположения земельного участка одновременно в границах двух территориальных зон.

Второй блок составляют практические вопросы, возникающие в связи с реализацией в городе девелоперских проектов:

- получение прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов;
- оспаривание отказа органов местного самоуправления в изменении вида разрешенного использования (далее также - ВРИ) земельного участка;
- применение норм земельного законодательства о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности.

Состав участников и содержание споров обусловлены спецификой земельно-имущественных и градостроительных отношений, предметом которых являются как частные, так и публичные правоотношения.

Анализ исследованных судебных споров проводился на основании методологии, включающей в себя определение и описание следующих характеристик по каждому типу правовой ситуации:

- 1) тип правовой ситуации, к которому относится судебный спор;
- 2) количество проанализированных судебных решений по каждому типу правовой ситуации;
- 3) участники судебного разбирательства (истцы, ответчики, третьи лица);
- 4) содержание судебного спора (исковые требования, обстоятельства дела, предмет оспаривания и т.п.);
- 5) судебные решения и мотивировка принятых решений (выводы суда).

По группе споров в части оспаривания документов территориального планирования и градостроительного зонирования анализ проведен на основе

выборки споров, возникших в следующих городах: Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Казань, Новосибирск, Владивосток, Омск. По иным спорам выборка проведена по территории страны в целом.

В Приложении представлены общие сведения о проанализированных судебных спорах.

1. Общие основы градостроительной деятельности (порядок градостроительного регулирования), устанавливаемые городами в документах территориального планирования и градостроительного зонирования

Документы территориального планирования и градостроительного зонирования являются нормативными правовыми актами, определяющими не только особенности градостроительного развития тех или иных муниципальных образований, но и особенности правового режима объектов недвижимости, находящихся в собственности физических и юридических лиц. Именно поэтому в случаях оспаривания положений указанных документов всегда имеет место столкновение публичных и частных интересов, и представляется крайне необходимым учитывать такие интересы и находить разумный баланс при правовой квалификации конкретных практических ситуаций.

Ранее Фондом «Институт экономики города» был проведен ряд исследований, касающихся общих основ, закладываемых основными градостроительными документами в городах⁴, по результатам которых можно говорить о следующих наиболее острых проблемах в рассматриваемой сфере:

- низкое качество подготовки, внутренняя противоречивость документов территориального планирования и градостроительного зонирования;
- ущемление интересов частных правообладателей при планировании градостроительных преобразований на городских территориях как в формате

⁴ В частности, Фондом «Институт экономики города» были выполнены следующие исследования:

1. «Инклюзивное градостроительное регулирование: оценка возможности применения в Ростове-на-Дону», 2017 год (за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города»), <http://www.urbanomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/fond-institut-ekonomiki-goroda-predstavil-rezultaty-ocenki>.

2. «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», 2018 год, выполнено по заказу АО «ДОМ.РФ», <http://www.urbanomics.ru/research/analytics/analiz-sostoyaniya-zhilishchnoy-sfery-na-territoriyah-osnovnyh-rossiyskih>.

комплексного освоения свободных территорий, так и развития застроенных территорий;

- отсутствие ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления за принятые градостроительные решения, за соблюдение сроков их реализации.

Результат проведенного анализа судебной практики показал, что указанные проблемы являются типичными спорными вопросами для правоприменения.

Прежде чем приступить к анализу содержания споров рассматриваемой группы приведем обобщенную статистику оспаривания документов градостроительного регулирования на основе данных о судебных спорах в семи городах - административных центрах субъектов Российской Федерации (см. таблицу 1). Из 298 проанализированных судебных споров к данной группе относятся 88 споров (30%).

Таблица 1 – Статистика оспаривания положений генеральных планов и правил землепользования в отдельных крупных городах – административных центрах субъектов Российской Федерации в 2015-2019 гг.⁵

Адм. центр	Общее количество судебных решений	Количество проанализированных судебных решений	В числе проанализированных судебных решений принято судебных решений:			
			<i>в пользу истца</i>	<i>%</i>	<i>в пользу ответчика</i>	<i>%</i>
Москва	89	12	8	67%	4	33%
Санкт-Петербург	135	14	4	29%	10	71%
Екатеринбург	40	10	4	40%	6	60%
Казань	26	10	4	40%	6	60%
Новосибирск	32	10	10	100%	0	0%

⁵ В столбце «общее количество судебных споров» приведены значения, полученные в результате запроса информации в СПС «Консультант» о судебных спорах в семи указанных городах с использованием в контекстном поиске словосочетаний «оспаривание положений генерального плана», «оспаривание положений правил землепользования и застройки». В столбце «количество проанализированных судебных решений» приведены значения количества подробно проанализированных судебных решений из общего количества судебных решений в каждом из рассматриваемых городов.

Владивосток	147	16	10	63%	6	38%
Омск	99	16	4	25%	12	75%
Итого	568	88	44	50%	44	50%

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным СПС «Консультант Плюс».

Истцами в рассматриваемом типе судебных споров выступают преимущественно правообладатели земельных участков, однако встречаются и случаи подачи исков гражданами, не являющимися правообладателями земельных участков, но заинтересованными в изменении документов градостроительного регулирования (жители города). Ответчиком в указанных спорах чаще всего выступает администрация муниципального образования, реже требование обращается к Росреестру.

По итогам анализа таких судебных решений можно сделать следующие основные выводы.

1. Общее количество судебных споров по оспариванию положений генеральных планов и правил землепользования в исследованных семи крупных городах относительно невысоко и обычно не превышает 100 споров на город.

2. В рассматриваемых городах наблюдается разный уровень интенсивности оспаривания нормативных правовых актов градостроительного регулирования. Например, за рассматриваемый период (2015-2019 гг.) во Владивостоке вынесено порядка 150 соответствующих судебных решений, в то время как в Екатеринбурге за аналогичный период вынесено всего 40 судебных решений (при гораздо более высоких показателях ввода жилья⁶).

3. Из 88 проанализированных судебных решений в семи городах число решений в пользу истцов и в пользу ответчиков в среднем разделилось поровну, хотя такое соотношение дифференцировано в отдельных городах.

⁶ Ввод жилья используется как косвенный индикатор интенсивности общих градостроительных процессов.

4. В Новосибирске все проанализированные решения приняты в пользу истцов, в Москве и Владивостоке суды, как правило, оказываются на стороне истцов – правообладателей объектов недвижимости, тогда как, например, в Санкт-Петербурге и Омске суды чаще склонны поддерживать позицию ответчиков – органов местного самоуправления (администраций городов).

5. Объем споров в части признания недействительными положений ПЗЗ многократно превышает объем споров в части признания недействительными положений генеральных планов, что говорит о том, что нарушение прав конкретных правообладателей происходит преимущественно на уровне ПЗЗ, что логично, т.к. именно ПЗЗ в значительной степени определяется правовой режим земельных участков.

6. Среди 88 проанализированных судебных решений в 80% случаях суды в качестве аргументов указывают на факты нарушения законодательства в части соблюдения процедур (нарушение порядка подготовки и утверждения ПЗЗ и т.д.) и лишь в 20% случаев в ходе судебных споров встает вопрос о факте нарушения прав конкретного субъекта тем или иным положением ПЗЗ, о факте нарушения пределов использования правообладателями своих земельных участков.

В таблице 2 представлены сведения об основных характеристиках рассматриваемого типа судебных споров.

Таблица 2 - Описание результатов анализа судебной практики оспаривания положений документов территориального планирования и градостроительного зонирования

Характеристики	Описание характеристик
Истец	Правообладатель земельного участка/ прокуратура
Ответчик	Администрация муниципального образования
Типичная ситуация	1. Признание недействующими отдельных положений генеральных планов. 2. Признание недействующими ПЗЗ в части: - установления санитарно-защитной зоны в границах земельного участка;

	<ul style="list-style-type: none"> - установления градостроительного регламента в отношении территориальной зоны; - включения земельного участка в территорию, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному устойчивому развитию территорий; - неустановления в составе градостроительного регламента предельных параметров разрешенного строительства; - изменения территориальной зоны (подзоны), в которой расположен земельный участок; - наложение границ территорий общего пользования на границы частного земельного участка; - расположение земельного участка одновременно в границах двух территориальных зон.
Судебное решение	Единообразие в правоприменении отсутствует.
Единогласность судей	Низкая
Основные аргументы суда	<ol style="list-style-type: none"> 1. Образование территориальной зоны ПЗЗ не соответствует функциональной зоне генерального плана, что противоречит нормам федерального и регионального градостроительного законодательства. 2. Изменение вида территориальной зоны ПЗЗ фактически исключило возможность использования по назначению земельного участка, что привело к нарушению прав собственника такого земельного участка. 3. Отнесение земельного участка к двум территориальным зонам ПЗЗ является незаконным и нарушающим права и законные интересы правообладателя земельного участка, поскольку снижает уровень правовых гарантий и возможностей по его существующему и планируемому использованию. 4. Законодательство не содержит норм, обязывающих уполномоченные органы государственной власти или органы местного самоуправления при принятии генерального плана определять функциональные зоны в соответствии с фактическим использованием территории. 5. Приоритет публичной цели устойчивого развития территории обуславливает возможность ограничения в ходе градостроительной деятельности прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. 6. Отнесение региональным законодателем в генеральном плане территории к определенной функциональной зоне само по себе не свидетельствует о нарушении прав граждан.
Принципы, учитываемые при вынесении судебного решения	<ol style="list-style-type: none"> 1. Принцип приоритета публичного интереса над частными интересами при подготовке документов территориального планирования. 2. Принцип принадлежности земельного участка к одной территориальной зоне.

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным СПС «Консультант Плюс».

Поскольку правовой режим использования земельных участков определяется именно в документах градостроительного зонирования⁷, то в данной группе споров акцент сделан именно на оспаривание положений правил землепользования и застройки муниципальных образований. Представляется, что для того, чтобы гарантировать определенную стабильность правообладателям объектов недвижимости, сама необходимость изменения правового режима земельных участков (а значит – частого внесения изменений в ПЗЗ):

- 1) должна быть исключением, а не правилом;
- 2) происходить в разумные по продолжительности интервалы времени;
- 3) быть обоснованной с точки зрения обеспечения защиты прав не одного субъекта, но группы субъектов (жителей отдельного района или всего города). Иными словами, изменения в ПЗЗ не должны носить точечный характер.

С учетом указанных положений подготовлена таблица 3, в которой представлена аргументация судов при вынесении судебных решений по спорам, связанным с оспариванием положений документов градостроительного зонирования (правил землепользования и застройки муниципальных образований).

⁷ Согласно части 2 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) правила землепользования и застройки включают в себя в том числе градостроительные регламенты. В соответствии с частью 1 статьи 36 ГрК РФ градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Таблица 3 - Аргументация судов при вынесении судебных решений по спорам, связанным с оспариванием положений ПЗЗ в части нарушений прав правообладателей земельных участков и иных граждан

Аргументы в пользу признания факта нарушения прав граждан положениями ПЗЗ	Аргументы в пользу непризнания факта нарушения прав граждан положениями ПЗЗ
<i>Взаимоисключающие аргументы судов</i>	
Суд не может согласиться с доводами о том, что оспариваемый нормативный правовой акт был принят исходя из публичных интересов, поскольку муниципальный правовой акт призван обеспечивать не только публичные интересы, но и защищаемые законом права и интересы собственников и обладателей иных прав на земельные участки.	Поскольку оспариваемым нормативным правовым актом не регулируются вопросы резервирования, выкупа земельных участков для муниципальных нужд и осуществления денежной компенсации, доводы о нарушении ПЗЗ прав и законных интересов истца судом отклоняются.
Заявители являются жителями и имеют право на благоприятные условия жизнедеятельности. Оспариваемым актом нарушены их личные неимущественные права.	Заявители не являются лицами, чьи права и свободы затрагиваются этой частью нормативного правового акта [<i>речь идет о ПЗЗ</i>], так как не являются участниками правоотношений, которые регулируются оспариваемой нормой закона [<i>нормой ПЗЗ, установившей предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в части предельной высоты зданий и сооружений</i>].
Поскольку земельный участок в соответствии с генеральным планом находится в двух функциональных зонах с различным функциональным назначением, а согласно ПЗЗ весь земельный участок отнесен к одной территориальной зоне, в оспариваемой части ПЗЗ входят в противоречие с действующим генеральным планом, что не отвечает принципу соответствия ПЗЗ генеральному плану.	Поскольку в отношении участка установлен единый градостроительный регламент, и неопределенность правового режима в отношении этого земельного участка отсутствует, его расположение в двух функциональных зонах само по себе требованиям градостроительного законодательства не противоречит.
<i>Иные аргументы судов</i>	
1. Образование территориальной зоны, предусмотренной ПЗЗ, не соответствует функциональной зоне генерального плана, что противоречит нормам федерального и регионального градостроительного законодательства. 2. Факт неустановления предельных параметров разрешенного строительства,	1. Градостроительное законодательство не содержит норм, обязывающих органы власти при принятии генерального плана определять функциональные зоны в соответствии с фактическим использованием

реконструкции объектов капитального строительства создает правовую неопределенность режима использования земельных участков.

3. Отсутствие акта об утверждении границ санитарно-защитной зоны исключает возможность их отображения в ПЗЗ.

4. Утвердив схему границ зон с особыми условиями использования территорий, городская дума самостоятельно и произвольно установила размеры санитарно-защитных зон в пределах границ земельного участка, принадлежащего истцу, нарушив тем самым требования законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

5. Отнесение спорного земельного участка к территориальной зоне озеленения противоречит нормам федерального законодательства, поскольку осуществлено без учета положений генерального плана, согласно которому названный земельный участок расположен в функциональной зоне общественно-делового использования.

6. Отнесение земельного участка к территориальной зоне озеленения не позволяет его использовать в соответствии с законно установленными параметрами разрешенного использования этого земельного участка.

7. Изменение назначения зоны фактически исключило возможность использования по назначению земельного участка, что привело к нарушению прав собственника такого земельных участков.

8. Изменение вида территориальных зон Р-1 и Р-3 на «зону объектов здравоохранения» (ОД-3) противоречит лесному законодательству, содержащему прямой запрет осуществления в защитных лесах деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями.

9. Решение о внесении изменений в ПЗЗ принято с нарушением требований к процедуре принятия нормативного правового акта, что является одним из оснований для признания его недействующим в соответствующей части.

10. Изменение градостроительной документации, включая право на изменение зонирования, не должно вступать в противоречие и нарушать права собственника (землепользователя) земельного участка. Изменения назначения зоны фактически исключают возможность использования земельного участка по назначению, что противоречит требованиям статьи 34 ГрК РФ.

11. Установление двух территориальных зон в границах земельного участка

территории, поскольку генеральный план является документом территориального планирования, несет функцию определения назначения территории исходя из планов развития всей зонированной территории и не направлен на фиксацию существующего положения.

2. Генеральный план, определяя назначение территорий исходя из планов развития территории городского округа в целом может не соответствовать ее фактическому использованию, допуская потенциальное изменение назначения территории, поскольку определяет стратегию градостроительного развития муниципальных образований и условия формирования среды жизнедеятельности.

3. Доводы заявителей о нарушении их прав на благоприятную среду обитания, ухудшение жизнедеятельности проживающих на спорной территории суд признает необоснованными.

4. Приоритет публичной цели устойчивого развития территории обуславливает возможность ограничения в ходе градостроительной деятельности прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, расположенных на территории, правовой режим использования которой планируется к изменению в соответствии с документами территориального планирования.

5. Отнесение региональным законодателем территории к определенной функциональной зоне само по себе не свидетельствует о нарушении прав граждан. Согласно позиции Европейского Суда по правам человека, политика городского планирования, обустройства территории предоставляет государству более широкую свободу усмотрения, чем это имеет место при регулировании исключительно гражданских прав, в

противоречит предписаниям части 4 статьи 30 ГрК РФ и части 2 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), что создает неопределенность правового режима земельного участка и существенно ограничивает права собственника на использование по конкретному назначению принадлежащего ему земельного участка.

12. Нахождение объекта недвижимости в двух территориальных зонах в рамках действующего правового регулирования означает сохранение на неопределенное время его различного правового режима, в связи с чем не может быть принят во внимание довод об отсутствии нарушения прав и законных интересов заявителя.

13. Отнесение земельного участка к двум территориальным зонам является незаконным и нарушающим права и законные интересы физического лица, поскольку снижает уровень правовых гарантий и возможностей правообладателя земельного участка по его существующему и планируемому использованию.

частности, посредством контролирования правового режима собственности в целях публичной пользы и всеобщего интереса.

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным СПС «Консультант Плюс».

2. Практические вопросы, возникающие в связи с реализацией девелоперских проектов

Зачастую девелоперы сталкиваются с целым рядом сложностей, затрудняющих реализацию планируемых ими проектов. К соответствующим проблемам могут быть отнесены, например, следующие:

- дефицит в границах города земельных участков, предназначенных для жилищного строительства;

- недостаточная правовая регламентация отношений между застройщиками и городскими администрациями, затрудняющая механизмы их партнерства при реализации проектов жилищного строительства, а также усложняющих достижение условий рентабельности таких проектов для застройщиков;

- неопределенность правового статуса отдельных земельных участков, сложная конфигурация (или отсутствие границ в принципе) некоторых земельных участков препятствуют объединению территории в целях реализации комплексных проектов.

Ниже представлен анализ основных групп судебных споров, выявленных в ходе анализа с точки зрения условий для реализации девелоперских проектов.

2.1. Использование института предоставления земельных участков без проведения торгов

В регулировании отношений по использованию земельных участков для строительства существенное место занимают нормы о предоставлении участков из государственной или муниципальной собственности. При этом в подавляющем числе случаев отношения выстраиваются по поводу предоставления земельных участков либо в частную собственность, либо в аренду без права последующего выкупа.

С 1 марта 2015 года действуют обновленные положения земельного законодательства, регламентирующие порядок предоставления земельных

участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности (далее – публичные), для целей строительства. Основным принципом, которому подчиняются данные положения, заключается в том, что публичные земельные участки предоставляются для целей строительства преимущественно на открытых конкурентных торгах. Однако в исключительных случаях⁸ допускается предоставление таких земельных участков в собственность или аренду без торгов (как правило, для целей некоммерческого использования или при условии проведения торгов, в предмет которых входит и предоставление земельного участка, например, аукциона на право заключить договор комплексного развития территории). В связи с тем, что законодателем предусмотрено значительное количество таких исключительных случаев, на практике возникают споры относительно приобретения прав на земельные участки без проведения торгов.

При этом, как показал анализ судебной практики, субъекты данных правоотношений могут как умышленно нарушать установленный порядок предоставления публичных земельных участков, так и не имея умысла совершать ряд противоправных действий, которые в совокупности приводят к нарушению антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Также с 1 марта 2015 года действуют правила, регламентирующие судьбу объектов незавершенного строительства, построенных на публичных земельных участках по истечении срока аренды таких участков. В аналитику рассматриваемой категории дел попали также споры, связанные с нарушением данных правил, так как они относятся к случаям предоставления публичных земельных участков без проведения конкурентных процедур.

С учетом действующих с 2015 года изменений порядка и условий предоставления публичных земельных участков сложившаяся судебная практика по использованию данного института анализируется только с 2015 года.

⁸ В частности пунктом 2 статьи 39³ и пунктом 2 статьи 39⁶ ЗК РФ перечислены случаи предоставления земельных участков без проведения торгов в собственность и аренду соответственно.

По итогам анализа судебных решений можно сделать следующие основные выводы.

1. Примерно в 50% из рассмотренных судебных решений данной группы споров органами местного самоуправления предпринимались неправомерные действия, обусловленные фактом предоставления/отказа в предоставлении земельного участка без проведения торгов, что может свидетельствовать о высокой заинтересованности органов местного самоуправления (в отдельных случаях) в использовании предоставленных законом возможностей приобретения прав на публичный земельный участок конкретным субъектом в обход конкурентных процедур.

2. В каждом третьем из рассмотренных судебных решений факт установления неправомерности действий органа местного самоуправления по предоставлению земельного участка вне конкурентных процедур оспаривался третьими лицами, не являющимися основными участниками правоотношений по предоставлению земельных участков (ФАС России, представителями органов прокуратуры), что свидетельствует о достаточно пристальном внимании к соответствующим отношениям (случаям) по предоставлению земельных участков со стороны надзорных структур.

3. Имеют место прецеденты, когда отдельные действия органов местного самоуправления по предоставлению земельных участков являются правомерными, однако суды приходят к выводу, что в совокупности эти правомерные действия приводят к неблагоприятному результату – к предоставлению публичных земельных участков в обход конкурентных процедур (нарушению принципа состязательности).

По результатам анализа подготовлена таблица сведений об основных характеристиках споров рассматриваемой группы (см. таблицу 4).

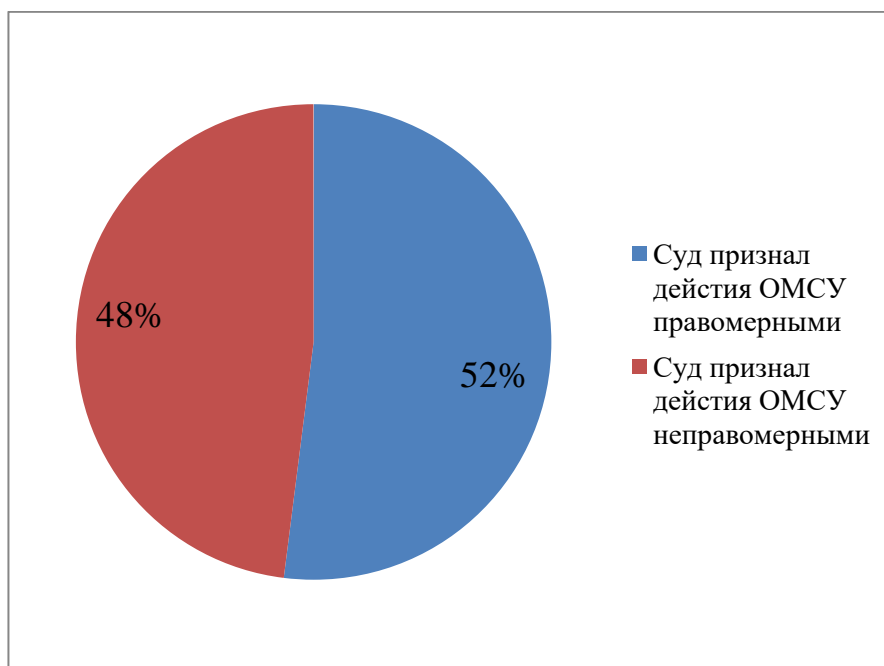
Таблица 4 - Описание результатов анализа судебной практики по группе судебных споров, связанных с использованием института предоставления земельных без проведение конкурентных процедур

Характеристики	Описание характеристик
Истец	Потенциальный правообладатель земельного участка/уполномоченный орган власти (собственник земельного участка)/ прокуратура/ третьи лица
Ответчик	Администрация муниципального образования/управление антимонопольного органа
Типичная ситуация	<ol style="list-style-type: none"> 1. Инициирование процедуры выкупа муниципального земельного участка на основании расположения в его границах объекта недвижимости, принадлежащего заявителю (право собственности зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН)). 2. Внесение изменений в разрешение на строительство, изменяющее функциональное назначение планируемого к строительству объекта, после приобретения права аренды земельного участка. 3. Продление администрацией муниципального образования договора аренды земельного участка на новый срок вне конкурентных процедур.
Судебное решение	<ol style="list-style-type: none"> 1. Субъектами правоотношений соблюдены/не соблюдены требования законодательства и установленный порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (бессрочное пользование, купля-продажа, аренда). 2. В действиях собственника земельного участка имеются/отсутствуют признаки умышленного обхода конкурентных процедур.
Единогласность судей	Достаточно высокая
Основные аргументы суда	<ol style="list-style-type: none"> 1. Указанный в заключенном без торгов договоре аренды ВРИ земельного участка может быть изменен по соглашению сторон, но только на такой вид, при котором также допускается предоставление земельного участка данному арендатору без проведения торгов. 2. Расположение на муниципальном земельном участке спорного объекта недвижимости предоставляет ответчику право на приобретение земельного участка в обход публичных конкурентных процедур. 3. Последующее внесение изменений в разрешение на строительство в части изменения (корректировки) функционального назначения строящегося объекта направлено на обход процедур, предусмотренных для предоставления земельного участка для жилищного строительства. 4. Отчуждение публичных земельных участков в нарушение установленных процедур нарушает не только права соответствующего публично-правового образования, но и неограниченного круга хозяйствующих субъектов (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также физических лиц).
Принципы, учитываемые	1. Принцип принадлежности земельного участка к определенной категории земель и ВРИ в соответствии с зонированием территорий и

при вынесении судебного решения	требованиями законодательства. 2. Принцип конкурентного предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе для целей строительства (законодательство о защите конкуренции).
Иная информация	Практика напрямую связана с принятием Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ), т.к. данная категория споров основывается на принятых данным законом изменениях в части порядка предоставления публичных земельных участков.

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным СПС «Консультант Плюс».

На основании проведенного анализа судебной практики по спорам, связанным с использованием института предоставления земельных участков в целях получения прав на земельные участки в обход конкурентных процедур, выделены основные категории соответствующих судебных решений (см. рисунок 3).



Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным СПС «Консультант Плюс».

Рисунок 3 - Сведения о соотношении споров, в рамках которых судом устанавливалась правомерность/неправомерность действий органа местного самоуправления в процессе предоставления/отказа в предоставлении земельного участка без проведения торгов

В первую категорию вошли судебные споры, в ходе рассмотрения которых судом устанавливался факт совершения **правомерных** действий представителя уполномоченного органа - собственника земельного участка, направленных на предоставление/отказ от предоставления публичного земельного участка без проведения торгов. К данной категории относится 52% от проанализированных судебных дел рассматриваемой группы судебных споров (35 дел).

В зависимости от инициатора судебного разбирательства в данной категории дел можно выделить следующие подкатегории:

1.1. Дела, при рассмотрении которых претенденты на получение прав на публичный земельный участок имели намерения «принудить» уполномоченный на предоставление земельного участка орган совершить действия, направленные на обход конкурентной процедуры. В эту подкатеорию дел включены дела по обжалованию правомерного отказа органа местного самоуправления (собственника) в предоставлении публичного земельного участка (заявителями являлись физические лица, юридические лица, индивидуальные предприниматели).

1.2. Дела, в которых третья сторона (ФАС России, прокуратура, иные третьи лица) просила признать действия уполномоченного органа по предоставлению земельных участков неправомерными и нарушающими антимонопольное законодательство. В данную подкатеорию дел также включены споры по обжалованию решений антимонопольного органа о признании действий органов власти, уполномоченных на предоставление публичных земельных участков, совершенных в обход конкурентных процедур (как нарушающих антимонопольное законодательство).

При этом судебные споры данной категории чаще завершались вынесением судебного акта, которым суд отказывал в удовлетворении требований о признании действия уполномоченного органа местного самоуправления по предоставлению публичного земельного участка

неправомерными. Несколько реже суд приходил к выводу о том, что при формальном соответствии закону каждого отдельного действия уполномоченного органа (собственника публичного земельного участка), их совокупность привела к нарушению антимонопольного законодательства Российской Федерации. При этом суд не констатировал, что действия уполномоченного органа являются неправомерными.

Во вторую категорию вошли 33 судебных спора, в ходе рассмотрения которых судом устанавливался факт совершения **неправомерных действий** представителя органа местного самоуправления (собственника земельного участка). При этом в большинстве случаев (70% от судебных дел данной категории) судом констатировался факт нарушения уполномоченным органом (собственником публичного земельного участка) процедуры предоставления земельного участка либо неправильного применения положения земельного законодательства. В остальных случаях суд приходит к выводу о факте умышленного обхода конкурентных процедур вплоть до фальсификации документов в отдельных случаях.

2.2. Споры, связанные с изменением вида разрешенного использования земельных участков

Законодательством установлено, что правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и их разрешенного использования (пункт 2 статьи 7 ЗК РФ). Собственники и иные владельцы земельных участков обязаны использовать их в соответствии с целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и в соответствии с разрешенным использованием (статьи 1, 7, 42 ЗК РФ).

Основные и вспомогательные ВРИ земельных участков и объектов капитального строительства выбираются правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, **самостоятельно без дополнительных разрешений и согласований** (часть 4 статьи 37 ГрК РФ, пункт 2 статьи 7 ЗК РФ). Статьей 39 ЗК РФ регламентирован порядок предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельных участков.

По итогам анализа судебных дел данной группы можно сделать следующие выводы:

1. Абсолютное большинство судебных решений связаны с установлением соответствия между фактическим ВРИ земельного участка и ВРИ, предусмотренным классификатором ВРИ земельных участков, утвержденным приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 года № 540 (далее - Классификатор). Это обусловлено тем, что до 1 января 2020 года органы местного самоуправления обязаны были внести изменения в ПЗЗ в части приведения установленных градостроительным регламентом ВРИ земельных участков в соответствие с ВРИ земельных участков, предусмотренными Классификатором (часть 12 статьи 34 Федерального закона от 23 июня 2014

года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 171-ФЗ)).

2. Сами споры об изменении ВРИ земельных участков скорее всего будут продолжать возникать и далее, поскольку объем требований в части изменения ВРИ земельных участков в конкретном муниципальном образовании во многом предопределяется тем, каким образом в муниципальном образовании выстроена система документов градостроительного регулирования, насколько часто в них вносятся изменения (преимущественно – в ПЗЗ как в документ, напрямую затрагивающий права и интересы конкретных правообладателей недвижимости).

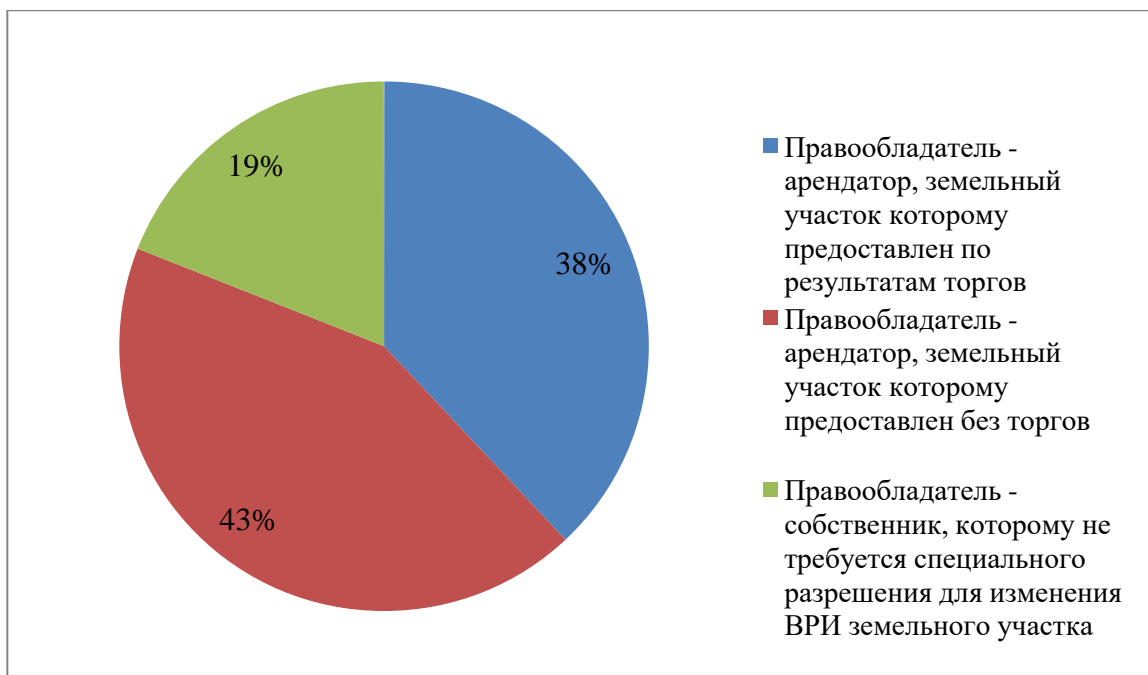
3. Судебные решения по спорам, связанным с установлением соответствия фактического ВРИ земельного участка ВРИ, предусмотренному Классификатором, встречаются чуть чаще, нежели решения по спорам, связанным с изменением правообладателями ВРИ своих земельных участков.

Согласно части 13 статьи 34 Федерального закона № 171-ФЗ, по заявлению правообладателя земельного участка об установлении соответствия разрешенного использования земельного участка Классификатору уполномоченные на установление или изменение ВРИ земельного участка орган государственной власти или орган местного самоуправления в течение одного месяца со дня поступления такого заявления обязаны принять решение об установлении соответствия между разрешенным использованием земельного участка, указанным в заявлении, и ВРИ земельных участков, установленным Классификатором. Данное решение является основанием для внесения изменений в сведения ЕГРН о разрешенном использовании земельного участка.

Примерно в половине проанализированных судебных дел данной группы (53% из 66 проанализированных судебных дел данной группы споров) составляют споры, связанные с отказом уполномоченного органа в

установлении соответствия между фактическим (документально подтвержденным) ВРИ земельного участка и ВРИ земельного участка, установленным Классификатором. В соответствующей категории судебных споров суд либо удовлетворял требования правообладателей и обязывал уполномоченные органы совершить действия, направленные на установление соответствия между фактическими ВРИ земельных участков и ВРИ земельных участков, установленным Классификатором, включая обязанность совершить регистрационные действия либо отказывал заявителю, так как в ходе судебного разбирательства устанавливалось, что правообладатель (заявитель) «подменял» процедуру изменения ВРИ земельного участка процедурой установления соответствия ВРИ земельного участка, предусмотренного Классификатором.

Вторую половину судебных решений по данной группе составляют споры, связанные с изменением ВРИ земельного участка, с участием собственников или иных правообладателей земельных участков, с одной стороны, и органов государственной власти или местного самоуправления, уполномоченных в сфере земельно-имущественных отношений, с другой стороны. При рассмотрении соответствующих споров судами зачастую поднимался вопрос о статусе правообладателей земельного участка и наличии у них прав для инициирования действий по изменению ВРИ земельного участка.



Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным СПС «Консультант Плюс».

Рисунок 4 – Соотношение количества судебных споров по вопросам изменения ВРИ земельного участка в зависимости от типа правообладателя земельного участка

Из статистических сведений, приведенных на рисунке 4, следует, что рассматриваемые в данной группе судебные споры распределяются следующим образом:

- в 38% судебных споров **правообладателем земельного участка являлся арендатор**, земельный участок которому предоставлен **по результатам торгов**. При этом в большинстве случаев суды отказывают в изменении ВРИ, так как считают неправомерным изменение ВРИ земельного участка, предоставленного по договору, заключенному по результатам торгов, поскольку это влечет изменение предмета договора аренды. И лишь в незначительном количестве дел суды обязывают уполномоченный орган изменить ВРИ земельного участка;

- в 43% судебных споров **правообладателем земельного участка являлся арендатор**, земельный участок которому предоставлен **без проведения торгов**. Суды приходили к выводу, что изменение ВРИ земельного участка возможно, но только если предоставление такого

земельного участка будет входить в перечень исключительных случаев предоставления публичного земельного участка без торгов, установленный пунктом 2 статьи 38⁶ ЗК РФ. В большинстве случаев суды отказывали правообладателю в изменении ВРИ земельного участка;

- в 19% судебных споров **правообладателем земельного участка являлся собственник**, которому не требуется специального разрешения для изменения ВРИ земельных участков. В данной категории судебных дел в суд обращается собственник земельного участка с требованием признать отказ регистрирующего органа незаконным. При этом в 68% случаев рассмотрения споров данной категории суд удовлетворяет требования, а в 32% - отказывает, так как считает необходимым соблюдать процедуру согласования такого изменения⁹.

В таблице 5 представлены сведения об основных характеристиках споров рассматриваемой группы.

Таблица 5 - Описание результатов анализа судебной практики по судебным спорам, связанным с изменением вида разрешенного использования земельных участков

Характеристики	Описание характеристик
Истец	Арендатор земельного участка/ администрация муниципального образования/ областная прокуратура
Ответчик	Администрация МО/ Управлению ФАС/ Управление Росреестра России
Типичная ситуация	Заявитель требует признания незаконным отказа в изменении (отказа в регистрации изменения) ВРИ ЗУ
Судебное решение	Суды принимают решение с учетом оснований получения прав на земельный участок (в собственность/аренду, на торгах/без торгов)
Единогласность судей	Высокая
Основные аргументы суда	1. Арендаторы, получившие право на земельный участок по результатам торгов, лишены права изменения его ВРИ, поскольку это изменяет предмет договора. 2. Арендаторы, земельные участки которым предоставляются без проведения торгов, имеют право на изменение ВРИ при условии, что в результате такого изменения не возникнут основания,

⁹ Речь идет о согласовании, предусматривающем проведение общественных обсуждений или публичных слушаний и принятия решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка в порядке, предусмотренном статьей 39 ГрК РФ.

	<p>требующие проведения торгов для предоставления земельного участка в соответствии с земельным законодательством (например, заявитель ходатайствует об изменении ВРИ с «для индивидуального жилищного строительства» на «для строительства торгового центра»).</p> <p>3. Собственники вправе самостоятельно выбирать (в том числе изменять) основные и вспомогательные ВРИ в соответствии с частью 4 статьи 37 ГрК РФ, пункта 2 статьи 7 ЗК РФ; отказ регистрирующих органов вносить соответствующие сведения в ЕГРН незаконен.</p>
Принципы, учитываемые при вынесении судебного решения	<p>1. Правовой режим земель определяется, исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.</p> <p>2. Принцип конкурентного предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе для целей строительства (законодательство о защите конкуренции).</p>
Иная информация	<p>Практика связана с принятием Федерального закона № 171-ФЗ, так как ВРИ земельного участка определяются в соответствии с Классификатором.</p>

Источник: подготовлено экспертам Фонда «Институт экономики города с использованием СПС «Консультант Плюс».

2.3. Применение норм земельного законодательства о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности

Институт перераспределения земельных участков был введен в ЗК РФ Федеральным законом № 171-ФЗ в 2015 году. Особенности перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой и таких земель и (или) земельных участков и земельных участков, находящихся в частной собственности, предусмотрены главой V⁴ ЗК РФ. Вплоть до сегодняшнего времени указанный институт не претерпел каких – либо законодательных изменений.

Одной из ключевых целей института перераспределения земельных участков является упорядочение границ земельных участков с целью устранения допущенных ранее технических ошибок при проведении работ по формированию земельных участков, закреплению на местности их границ, а также в процессе соответствующих действий по кадастровому учету и регистрации прав. Кроме того, упорядочение границ земельных участков является важной предпосылкой для дальнейшей реализации градостроительных инициатив, в том числе комплексных градостроительных проектов. Однако анализ судебной практики показал искажение первичной цели института перераспределения земельных участков в пользу тенденции, направленной на приращение «на льготных условиях» площади земельных участков, принадлежащих частным субъектам.

Несмотря на отсутствие обзоров судебной практики, обобщающих практику применения указанного института, за прошедшие 5 лет сформировалась достаточно единообразная позиция судов в части оснований и ограничений по использованию указанного института с целью решения земельно-имущественных и градостроительных задач. В рамках рассматриваемой группы проанализировано 76 судебных решений, в которых

оспаривался факт невозможности заключения соглашения о перераспределении частного земельного участка с землями и (или) земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, из которых:

- в большинстве случаев (в 87% случаев) заявителем является правообладатель (чаще всего - собственник) частного земельного участка, заинтересованный в перераспределении используемого им частного земельного участка со смежными землями и (или) земельным участком, находящимися (находящимся) в государственной или муниципальной собственности;
- практически во всех судебных спорах претензия адресуется органу местного самоуправления, уполномоченному на заключение соглашения о перераспределении земельных участков;
- крайне редко (в 6% случаев) спор о соответствии заключенного соглашения о перераспределении требованиям действующего законодательства инициируется органами местного самоуправления или органами прокуратуры, однако во всех проанализированных судебных спорах, в которых указанные субъекты выступают истцами, суды удовлетворяют их исковые требования в части признания заключенного соглашения о перераспределении недействительным;
- суды склонны признавать правомерным отказ в заключении соглашения о перераспределении земельных участков в связи с недоказанностью заявителем факта исключения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы по результатам такого перераспределения, а также в связи с возможностью образования самостоятельного земельного участка;
- суды признают невозможным перераспределение земельных участков, когда по результатам такого перераспределения площадь земельного участка значительно увеличивается (более чем на 30% или в несколько раз - от 2 до 18).

Типичными ситуациями для рассматриваемой группы споров являются обращения правообладателей частных земельных участков, которые инициируют процедуру перераспределения используемого ими земельного участка с земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, или с землями, государственная собственность на которые не разграничена. На практике встречаются следующие доводы указанных лиц, обосновывающие необходимость перераспределения:

- 1) необходимость устранения вклинивания, вкрапливания, чересполосицы (п. 6 ст. 11⁹ ЗК РФ);
- 2) наличие в границах земельного участка, перераспределяемого в пользу частного правообладателя, принадлежащих ему объектов недвижимости;
- 3) необходимость приведения границ земельных участков в соответствие с утвержденным проектом межевания (пп.2 п.1 ст. 39²⁸ ЗК РФ).

Во всех проанализированных судебных решениях по указанной тематике судами единогласно принималась позиция, согласно которой отказ органа местного самоуправления в заключении соглашения о перераспределении земельных участков признавался обоснованным. Исчерпывающий перечень оснований для отказа в заключении соглашения о перераспределении земельных участков приведен в пункте 9 статьи 39²⁹ ЗК РФ, к основным среди которых относятся:

- 1) значительное увеличение площади перераспределяемого земельного участка по результатам перераспределения;
- 2) возможность образования из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, самостоятельного земельного участка;
- 3) факт обременения правами третьих лиц земельного участка, за счет площади (части площади) которого планируется произвести перераспределение;

- 4) наличие в отношении земельного участка, за счет части площади которого планируется произвести перераспределение, принятого решения, направленного на его вовлечение в оборот (случаи, когда такой участок является предметом аукциона или в отношении него подано заявление о предварительном согласовании предоставления).

Анализ судебных решений показал наличие следующих аргументов (в том числе нормативно установленных), которыми чаще всего руководствуются судьи при принятии такого рода судебных решений (см. таблицу б).

Таблица 6 - Аргументация судов при вынесении судебных решений, устанавливающих невозможность перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности

Основания невозможности перераспределения земельных участков				
Несоответствие целям перераспределения	Значительное увеличение площади земельного участка по отношению к его ранее занимаемой площади по результатам перераспределения	Нарушение общего принципа предоставления земельного участка на торгах	Возможность образования/ использования самостоятельного земельного участка	Иные аргументы в пользу невозможности перераспределения
<p>1. В результате перераспределения не подлежат устранению изломанность границ, вкрапливание, вклинивание, чересполосица.</p> <p>2. Целью образования нового земельного участка является не исправление его конфигурации, а фактическое приобретение большей площади земельного участка.</p> <p>3. Фактической целью получения земельного участка является строительство</p>	<p>1. Площадь перераспределяемого участка превышает площадь участка, принадлежащего заявителю на праве собственности.</p> <p>2. Спорное перераспределение связано с увеличением более чем в два раза площади земельного участка, находящегося в собственности заявителя, за счет муниципальных земельных участков, что, принимая во внимание прекращение права муниципального образования на земельные участки после такого перераспределения и то, что после перераспределения не образуются земельные участки, поступающие в муниципальную собственность, свидетельствует о</p>	<p>1. Не представлены доказательства невозможности приобретения в общем порядке земельного участка, занятого объектом недвижимости.</p> <p>2. Действующим земельным законодательством не предусмотрена возможность объединения между собой земельных участков, находящихся в частной и муниципальной собственности, с передачей образованного земельного участка в частную собственность в целях осуществления строительства.</p> <p>3. Предоставление земельного участка вне установленного</p>	<p>1. Согласно ПЗЗ, минимальная площадь земельного участка в зоне П-2 составляет 400 кв. м, следовательно, из неразграниченных земель площадью 13612 кв. м возможно образование самостоятельного земельного участка.</p> <p>2. Возможность вовлечения земельных участков в</p>	<p>1. Отклоняя ссылку общества на утвержденный в последующем проект межевания территории, суд правомерно отметил, что соглашение о перераспределении земельного участка подлежит заключению после утверждения проекта межевания территории и именно утвержденный проект межевания является основанием для заключения соглашения о перераспределении земельного участка в соответствии с</p>

<p>многоквартирных жилых домов в обход процедур, предусмотренных земельным законодательством.</p> <p>4. Суды фактически произвели объединение земельного участка, принадлежащего предпринимателю на праве собственности, и земельного участка, находящегося в распоряжении муниципального образования и предоставленного предпринимателю на праве аренды, что противоречит действующему законодательству.</p> <p>5. Требования фактически направлены не на устранение недостатков в пользовании земельным участком, а на приобретение в собственность формируемого</p>	<p>том, что оно производится не в целях исключения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы земельных участков.</p> <p>3. В частной собственности находится земельный участок площадью 305,5 кв. м. Арендуемый земельный участок имеет площадь 284 кв. м. Таким образом, в результате перераспределения площадь земельного участка, находящегося в частной собственности, увеличивается практически вдвое, что противоречит пункту 14 статьи 39²⁹ ЗК РФ.</p> <p>4. При проведении заявленного перераспределения увеличивается площадь принадлежащего заявителю земельного участка с 5810 кв. м до 8875 кв. м (34,5%).</p> <p>5. Отсутствуют установленные подпунктом 2 пункта 1 статьи 39²⁸ ЗК РФ условия, при которых допустимо перераспределение земель и земельных участков, влекущее увеличение более чем в 8 раз площади находящегося в собственности земельного участка и изменение его целевого</p>	<p>законом порядка может неправомерно создать приоритетные условия при получении прав на земельный участок, чем могут быть нарушены права иных возможных претендентов на их получение.</p> <p>4. Требования направлены на получение в собственность публичного земельного участка в обход установленного законодательством порядка без проведения торгов по льготной цене.</p> <p>5. Общество, используя процедуру перераспределения земельных участков, исключило для себя необходимость получения земельного участка под строительство многоквартирного жилого дома в общеустановленном порядке, то есть на торгах, которые проводятся на конкурсной основе, обеспечивающей справедливое и открытое распределение объектов публичной собственности.</p> <p>6. Процедура</p>	<p>гражданский оборот подтверждена ранее действующими арендными отношениями.</p> <p>3. Конфигурация и расположение земельного участка не позволяют прийти к выводам о наличии обстоятельств, в силу которых допустимо перераспределение, в том числе невозможности образования самостоятельного земельного участка из участка, находящегося в публичной собственности.</p> <p>4. Наличие спора на предоставление одного из заявленных к</p>	<p>подпунктом 2 пункта 1 статьи 39²⁸ ЗК РФ, а не наоборот.</p> <p>2. Фактическое объединение земельных участков при наличии на них разных объектов привело к нарушению целевого назначения одного из участвующих в перераспределении земельных участков.</p> <p>3. Невозможность использования земельного участка в соответствии с установленным разрешенным использованием, а также в соответствии с видами разрешенного использования, предусмотренными для соответствующей территориальной зоны, в которой расположен этот участок, материалами дела не подтверждена.</p> <p>4. Прохождение через земельный участок красных линий не является основанием перераспределения земельного участка</p>
--	---	---	---	---

<p>земельного участка в обход предусмотренного законом порядка для его последующей застройки.</p> <p>6. Процедура предоставления земельных участков для целей строительства и процедура перераспределения земель различны, имеют разное назначение и сферу применения. При этом перераспределение земель не может быть обусловлено предоставлением земельного участка для строительства, которое возможно только по результатам проведения торгов.</p>	<p>назначения.</p> <p>6. Принято во внимание, что в результате испрашиваемого перераспределения земель площадь земельного участка увеличится почти вдвое, однако заявителем объективных доказательств наличия такой необходимости в обход установленных законом процедур приобретения земельного участка на общих основаниях, не представлено.</p> <p>7. Требование о заключении соглашения о перераспределении земель направлено не на устранение недостатков и препятствий в пользовании земельным участком площадью 52 кв. м, а на приобретение в собственность превышающего в 18 раз земельного участка площадью 933 кв. м в обход предусмотренной законом процедуры торгов для его последующей застройки.</p>	<p>перераспределения земельных участков не может преследовать фактическую цель предоставления хозяйствующему субъекту дополнительного земельного участка на льготных условиях (в части цены земли) без проведения торгов, поскольку в противном случае использование этой процедуры может быть расценено в качестве способа обхода закона.</p> <p>7. Оснований для предоставления спорного участка в особом порядке (перераспределение нескольких смежных участков) не имелось, такое лицо вправе было приобрести право аренды только в общем порядке на торгах.</p> <p>8. Заявитель не лишен возможности получить права на земельный участок на конкурсной основе, которая обеспечивает справедливое и открытое распределение объектов публичной собственности.</p>	<p>перераспределению земельных участков является основанием для формирования спорного земельного участка в целях рационального его вовлечения в хозяйственный оборот путем организации торгов..</p>	<p>согласно пункту 1 статьи 39²⁸ ЗК РФ.</p> <p>5. Разрешенное использование образуемых земельных участков не будет соответствовать разрешенному использованию расположенных на земельном участке объектов недвижимости.</p> <p>6. Согласие Департамента архитектуры, строительства и землепользования администрации на перераспределение земельных участков не обязывает Управление Росреестра к принятию аналогичного решения.</p>
--	--	--	---	--

Во-первых, судами отмечается, что целью образования нового земельного участка по результатам перераспределения должно быть именно исправление его конфигурации, что должно быть обосновано инициатором процедуры перераспределения. Такое обоснование осуществляется инициатором на этапе, предшествующем заключению соглашения о перераспределении, при подаче заявления о перераспределении путем приложения к нему схемы расположения земельного участка (т.е. видение того, каким образом будут установлены границы земельного участка по результатам перераспределения). В отсутствие доказательств, обосновывающих исправление конфигурации земельных участков по результатам перераспределения, а также в тех случаях, когда перераспределение направлено на фактическое приобретение смежного земельного участка (например, на образование одного земельного участка по результатам перераспределения двух земельных участков), в том числе для целей его последующей застройки, имеет место нарушение предусмотренных нормами земельного законодательства правил перераспределения земельных участков.

Во-вторых, суды признают не соответствующими целям перераспределения случаи, когда по его результатам площадь исходного (частного) земельного участка значительно увеличивается. Степень «значительности» увеличения по результатам перераспределения площади частного земельного участка по-разному интерпретируется судами. В одних случаях суды ссылаются на норму, согласно которой по результатам перераспределения допускается увеличение площади частного земельного участка не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков, установленных документами градостроительного зонирования (пп. 2,3 п.1 ст. 39²⁸ ЗК РФ). В других случаях суды применяют критерий «кратности» увеличения площади земельного участка (когда по результатам перераспределения площадь частного земельного участка увеличивается в два и более раз). Иногда суды признают значительным увеличение

площади земельного участка более чем на 30% от площади существующего земельного участка.

В-третьих, в тех случаях, когда перераспределение инициируется под предлогом расположения на земельном участке, являющимся смежным по отношению к земельному участку заявителя, объекта недвижимости заявителя, за инициатором перераспределения закрепляется обязанность доказать факт невозможности приобретения прав на такой земельный участок в общем порядке.

В-четвертых, суды констатируют факт обхода установленного законодательством конкурентного порядка получения в собственность публичного земельного участка (без проведения торгов и (или) по льготной цене со ссылкой на принцип платности использования земли в соответствии с подпунктом 7 пункта 2 статьи 1 ЗК РФ), а также на принцип продажи на торгах земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (пункт 1 статьи 39³ ЗК РФ)¹⁰.

Наконец, суды в ряде случаев указывают на возможность образования/использования земельного участка, о перераспределении которого ходатайствует заявитель, в качестве самостоятельного объекта гражданского оборота. Руководствуясь данным аргументом, суды часто отсылают к документам градостроительного зонирования, определяющим минимально возможные размеры земельных участков, которые могут быть образованы в границах той или иной территориальной зоны.

Заключение

По результатам анализа представленных групп и категорий судебных решений можно сделать вывод о том, что подход судов при оценке действий

¹⁰ В соответствии с пунктом 5 статьи 39²⁸ ЗК РФ увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется за плату. Следовательно, если площадь частного земельного участка по результатам перераспределения не увеличивается, то такое перераспределение осуществляется бесплатно.

участников споров дифференцирован и предопределен спецификой спорных правоотношений.

Так, например, применительно к категории судебных решений об оспаривании отказа в заключении соглашения о перераспределении частных земельных участков и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена, прослеживается единообразная позиция судов, выраженная в признании законным отказа в заключении соглашений о перераспределении. Это может свидетельствовать о том, что институт перераспределения земельных участков зачастую используется как инструмент необоснованного увеличения площади земельных участков частных правообладателей, что вполне справедливо пресекается в рамках соответствующих судебных процессов. Напротив, в судебных решениях об оспаривании положений документов территориального планирования и градостроительного зонирования решения в равной степени принимаются как в пользу правообладателей недвижимости, так и в пользу органов местного самоуправления, что, с одной стороны, говорит о недостаточном качестве подготовки таких документов, а с другой стороны, о наличии у правообладателей недвижимости в определенной степени эффективного рычага для защиты своих прав, в том числе в условиях наличия «публичного интереса».

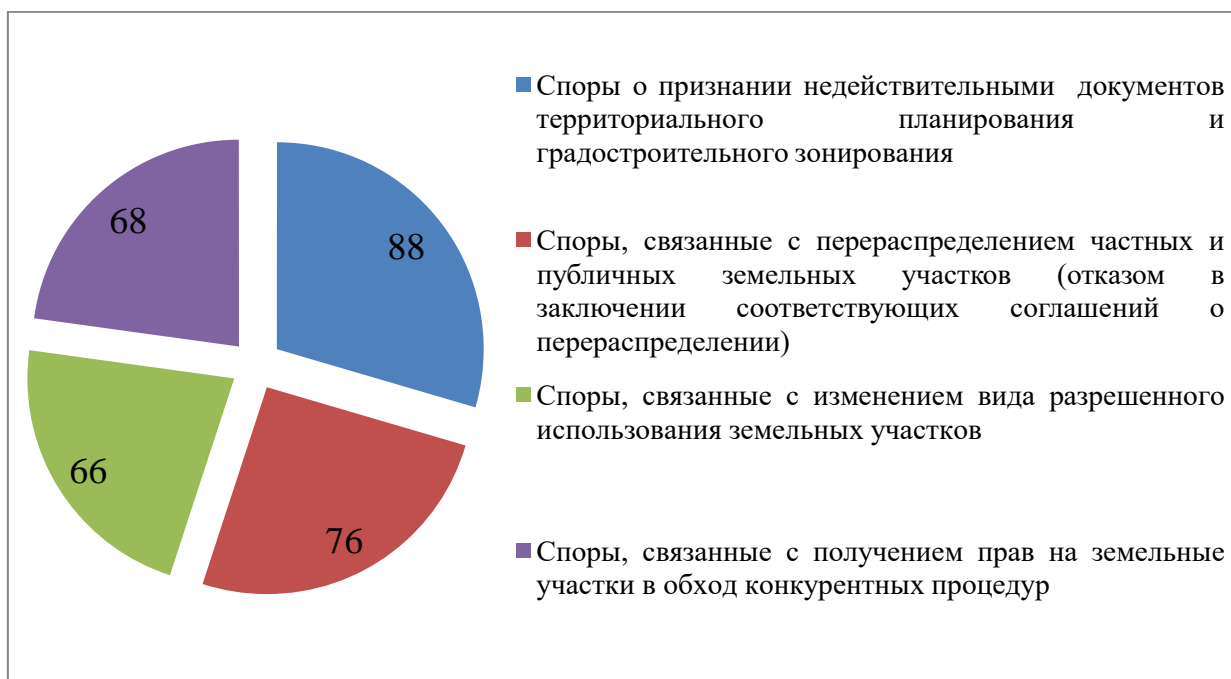
Распределение всех проанализированных судебных решений по типам правовой ситуации, к которому относится судебный спор представлено в таблице 7.

Таблица 7 - Сведения о распределении проанализированных судебных решений с учетом предметов спора и содержания правоотношений его участников

№	Тип правовой ситуации, к которому относится судебный спор	Количество проанализированных судебных решений
1.	Оспаривание положений документов территориального планирования и градостроительного зонирования городов	88

	(генеральных планов и ПЗЗ)	
2.	Практические вопросы, возникающие в связи с реализацией в городе девелоперских проектов, в том числе:	210
	использование института предоставления земельных участков в целях получения прав на земельные участки без конкурентных процедур	68
	изменение вида разрешенного использования земельного участка	66
	оспаривание отказа в заключении соглашения о перераспределении частных земельных участков и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена	76
Итого		298

Соотношение количества проанализированных судебных решений по рассмотренным типам судебных споров в зависимости от содержания правоотношений его участников представлено на рисунке 5, а также в Приложении к настоящему аналитическому материалу.



Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным СПС «Консультант».

Рисунок 5 - Соотношение количества проанализированных судебных решений по рассмотренным типам судебных споров

Таблица – Сводные результаты анализа по рассмотренным судебным спорам по вопросам земельно-имущественных отношений и отношений в сфере градостроительной деятельности в период с 1 января 2015 года по конец 2019 года.

Тематика судебных споров	Количество проанализированных судебных решений	Основные участники спора	Типичные ситуации	Основные судебное решение, мотивировка
Оспаривание документов градостроительного регулирования (генеральных планов, ПЗЗ и т.п.)	88	<u>Истец:</u> правообладатель земельного участка, иные заинтересованные лица <u>Ответчик:</u> администрация муниципального образования	<u>Типичная ситуация достаточно однородна:</u> оспаривание изменений в ПЗЗ, предусматривающих ограничения по использованию земельных участков (изменение территориальной зоны, содержания градостроительного регламента).	<u>Типичное судебное решение:</u> единообразие в правоприменении отсутствует. Решения в равной степени принимаются как в пользу правообладателей недвижимости, так и в пользу органов местного самоуправления. <u>Мотивировка:</u> - ПЗЗ затрагивают интересы не только правообладателей объектов недвижимости, но и других физических и юридических лиц, а также публичные интересы; положения ПЗЗ могут вступать в объективное противоречие с интересами правообладателей; - не признается возможность оспаривания положений ПЗЗ в части содержания градостроительного регламента субъектом, не являющимся правообладателем объекта недвижимости
Использование института предоставления земельных участков в целях получения прав на земельные участки без конкурентных процедур	68	<u>Истец:</u> Потенциальный правообладатель земельного участка / уполномоченный орган местного самоуправления (собственник земельного участка)/ прокуратура <u>Ответчик:</u> администрация муниципального образования / управление ФАС	<u>Типичные ситуации разнятся:</u> - инициирование процедуры выкупа земельного участка под предлогом нахождения в его границах объекта недвижимости (в том числе объекта незавершенного строительства), принадлежащего на зарегистрированном в ЕГРН праве собственности заявителю; - внесение изменений в разрешение на строительство, изменяющее назначение планируемого к строительству объекта, после приобретения права аренды земельного участка; - продление администрацией муниципального образования договора аренды земельного участка на новый срок вне конкурентных процедур.	<u>Типичное судебное решение:</u> несоблюдение предусмотренного земельным законодательством конкурентного порядка предоставления земельных участков (обход конкурентных процедур), нарушение антимонопольного законодательства. <u>Мотивировка:</u> - указанный в заключенном без торгов договоре аренды вид разрешенного использования земельного участка может быть изменен по соглашению сторон, но только на такой вид, при котором также допускается предоставление земельного участка данному арендатору без проведения торгов; - при решении вопроса об изменении вида разрешенного использования земельного участка, переданного в аренду по договору, стороны связаны предписывающим действующим законодательством порядком предоставления земельного участка для тех или иных целей использования; - наличие на муниципальном земельном участке спорного объекта недвижимости не предоставляет ответчику прав на приобретение земельного участка в обход публичных конкурентных процедур; - последующее внесение изменений в разрешение на строительство направлено на обход процедур, предусмотренных для предоставления земельного участка для жилищного строительства; - отчуждение публичных земельных участков в нарушение установленных процедур нарушает не только права соответствующего публично-правового образования, но и неограниченного круга хозяйствующих субъектов (ю/л, ИП и ф/л).
Споры, связанные с изменением вида разрешенного использования земельного участка	66	<u>Истец:</u> правообладатель земельного участка <u>Ответчик:</u> администрация муниципального образования или управление Росреестра России	<u>Типичная ситуация достаточно однородна:</u> заявитель требует признания незаконным отказа в изменении (отказа в регистрации изменения) вида разрешенного использования (далее – ВРИ) земельного участка	<u>Типичное судебное решение:</u> суды принимают решение в зависимости от оснований получения прав на земельный участок (в собственность/аренду, на торгах/без торгов). <u>Мотивировка:</u> - арендаторы, получившие право на земельный участок по результатам торгов, лишены права изменения его ВРИ, поскольку изменяется предмет договора; - арендаторы, земельные участки которым предоставляются без проведения торгов, имеют право на изменение ВРИ при условии, что в результате такого изменения не возникнут основания, требующие проведения торгов для предоставления земельного участка в соответствии с земельным законодательством; - собственники в силу положений ЗК РФ и ГрК РФ вправе самостоятельно выбирать (в том числе изменять) основные и вспомогательные ВРИ из числа установленных градостроительным регламентом соответствующей территориальной зоны; отказ регистрирующих органов вносить соответствующие сведения в ЕГРН незаконен.
Оспаривание отказа в заключении соглашения о перераспределении частных земельных участков и земельных участков, находящихся в	76	<u>Истец:</u> собственник земельного участка/ прокурор <u>Ответчик:</u> администрация муниципального образования или	<u>Типичная ситуация достаточно однородна:</u> собственник земельного участка инициирует процедуру перераспределения своего участка со смежным публичным земельным участком под предлогом: - устранения вклинивания, вкрапливания, чересполосицы; - наличия в границах смежных участков принадлежащих ему объектов недвижимости; - необходимости подготовки проекта планировки	<u>Типичное судебное решение:</u> признание законным отказа в заключении соглашения о перераспределении. <u>Мотивировка:</u> - целью образования нового земельного участка является не исправление его конфигурации, а фактическое приобретение большей площади земельного участка для его последующей застройки в обход конкурентных процедур, предусмотренных земельным законодательством; - значительное (в 2 и более раз) увеличение площади частного земельного участка по результатам перераспределения;

муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена		управление Росреестра России	территории с целью последующего строительства.	<ul style="list-style-type: none"> - отсутствие доказательств невозможности приобретения в общем порядке земельного участка, занятого объектом недвижимости; - обход установленного законодательством порядка получения в собственность публичного земельного участка без проведения торгов по льготной цене; - возможность образования/ использования земельного участка в качестве самостоятельного объекта гражданского оборота; - несоответствие разрешенного использования образуемых земельных участков расположенным на них объектов недвижимости.
---	--	---------------------------------	--	---

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным СПС «Консультант».