

Анализ материалов судебной практики по некоторым вопросам земельно-имущественных отношений и отношений в сфере градостроительной деятельности

И.В. Магденко

ведущий юрисконсульт направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города» (г. Москва)

Е.В. Игуменов

юрисконсульт направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города» (г. Москва)

Ирина Валерьевна Магденко, magdenko@urbaneconomics.ru

За последние 15 лет российские крупные города и городские агломерации претерпели 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 (далее также – ПЗЗ), 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 и 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 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 соответствие с требованиями законодательства, и какие механизмы являются для этого наиболее востребованными.

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

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

года. Исследованные судебные решения с учетом предметов спора и содержания правоотношений его участников преимущественно касаются двух блоков (типов):

1) общие основы градостроительной деятельности (порядок градостроительного регулирования), устанавливаемые городами в документах территориального планирования и градостроительного зонирования. В этот блок входят случаи оспаривания положений документов территориального планирования и градостроительного зонирования городов (генеральных планов и ПЗЗ);

2) практические вопросы, возникающие в связи с реализацией в городе девелоперских проектов (в том числе проектов редевелопмента). В этот блок входят случаи, возникающие в городе в связи с реализацией девелоперских проектов.

Состав участников и содержание проанализированных судебных 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 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 на территории страны в целом.

В таблице 8 представлены общие сведения о проанализированных судебных спорах.

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

В процессе управления градостроительными процессами и принятия градостроительных решений важно обеспечивать баланс публичных и частных интересов, что зачастую является труднодостижимым из-за 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 этот 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.

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 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 городах², 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 в отношении как комплексного освоения свободных территорий, так и развития застроенных территорий;
- отсутствие ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления за принятые градостроительные решения, соблюдение сроков их реализации.

Результат 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. табл. 1). Из 298 проанализированных судебных споров к этой группе относятся 88 споров (≈30%).

Истцами в рассматриваемом типе судебных споров выступают преимущественно правообладатели земельных участков, однако иски подают и граждане, не являющиеся правообладателями земельных участков, но заинтересованные в изменении документов градостроительного регулирования (жители города). Ответчиком в указанных спорах чаще всего выступает администрация муниципального образования, реже требование обращено к Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр).

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 годы) во Владивостоке вынесено порядка

² 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»). URL: <http://www.urbaneeconomics.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 (выполнен по заказу АО «ДОМ.РФ»). URL: <http://www.urbaneeconomics.ru/research/analytics/analiz-sostoyaniya-zhilishchnoy-sfery-na-territoriyah-osnovnyh-rossiyskih>

Таблица 1

Статистика оспаривания положений генеральных планов и правил землепользования в отдельных крупных городах – административных центрах субъектов Российской Федерации в 2015–2019 годах³

Город	Количество проанализированных судебных решений	Судебные решения в пользу			
		истца	%	ответчика	%
Москва	12	8	67	4	33
Санкт-Петербург	14	4	29	10	71
Екатеринбург	10	4	40	6	60
Казань	10	4	40	6	60
Новосибирск	10	10	100	0	0
Владивосток	16	10	63	6	38
Омск	16	4	25	12	75
Итого	88	44	50	44	50

150 соответствующих судебных решений, в то время как в Екатеринбурге за аналогичный период вынесено всего 40 судебных решений (при гораздо более высоких показателях ввода жилья⁴);

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;

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 свидетельствует о том, что нарушение прав конкретных правообладателей происходит преимущественно на уровне ПЗЗ, что логично, так как именно ПЗЗ в значительной степени определяется правовой режим земельных участков;

6) в 80 процентах случаев 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 процентах случаев в ходе судебных споров возникает 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 основные характеристики рассматриваемого типа судебных споров.

Поскольку правовой режим использования земельных участков определяется именно в документах градостроительного зонирования⁵, в этой группе споров акцент

³ Таблицы 1–8 составлены экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным справочной правовой системы «Консультант Плюс».

⁴ Ввод жилья используется как косвенный индикатор интенсивности общих градостроительных процессов.

⁵ Согласно части 2 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) правила землепользования и застройки включают в том числе градостроительные регламенты. В соответствии

Таблица 2

*Результаты анализа судебной практики оспаривания положений документов
территориального планирования и градостроительного зонирования*

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; • 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; • наложения границ территорий общего пользования на границы частного земельного участка; • расположения земельного участка одновременно в границах двух территориальных зон
Судебное решение	Единообразие в правоприменении отсутствует
Единогласность судей	Низкая
Основные аргументы суда	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 нормы, обязывающие 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	1. Принцип приоритета публичного интереса над частными интересами при подготовке документов территориального планирования 2. Принцип принадлежности земельного участка к одной территориальной зоне

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.

сделан именно на оспаривание положений правил землепользования и застройки муниципальных образований. Представляется, что для того чтобы гарантировать определенную стабильность правообладателям объектов недвижимости, необходимость изменения правового режима земельных участков (а значит, частого внесения изменений в ПЗЗ) должна:

- 1) 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, а группы субъектов (жителей отдельного района или всего города).

Иными словами, изменения в ПЗЗ не должны иметь 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).

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.

Этот 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 – 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.

Далее 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 муници-

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
ВЗАИМОИСКЛЮЧАЮЩИЕ АРГУМЕНТЫ СУДОВ 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 (речь идет о ПЗЗ), так как не являются участниками правоотношений, которые регулируются оспариваемой нормой закона (нормой ПЗЗ, установившей предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в части предельной высоты зданий и сооружений)
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 требует градостроительного законодательства не противоречит
ИНЫЕ АРГУМЕНТЫ СУДОВ 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, 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	1. Градостроительное законодательство не содержит нормы, обязывающие органы власти при принятии генерального плана определять функциональные зоны в соответствии с фактическим использованием 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

Окончание таблицы 3

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 законом 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 земельного участка

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 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ)

11. Установление двух территориальных зон в границах земельного участка 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 различия 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 существованию и планируемому использованию

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 муниципалитетских 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 территориипредоставляет государству более широкую свободу усмотрения, чем это имеет место при регулировании исключительно гражданских прав, в частности, посредством контроля правового режима собственности в целях публичной пользы и всеобщего интереса

пальной собственности (далее – публичные), для целей строительства. Принцип, которому подчиняются указанные положения, заключается в том, что публичные земельные участки предоставляются для целей строительства преимущественно на открытых конкурентных торгах. Однако в исключительных случаях⁶ 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 таких правоотношений могут как умышленно нарушать установленный порядок предоставления публичных земельных участков, так и не иметь 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 этих 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

рассматриваемого института анализируется только с 2015 года.

По итогам анализа судебных решений можно сделать следующие основные выводы:

1) примерно в 50 процентах рассмотренных судебных решений 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 (Федеральной антимонопольной службой (далее – 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 о том, что в совокупности эти правомерные действия приводят к неблагоприятному результату – к предоставлению публичных земельных участков в обход конкурентных процедур (нарушению принципа состязательности).

⁶ В частности, в пункте 2 статьи 393 и пункте 2 статьи 396 ЗК РФ перечислены случаи предоставления земельных участков без проведения торгов в собственность и аренду соответственно.

В таблице 4 представлены полученные емой группы.

в результате анализа сведения об основ-
ных характеристиках споров рассматрива-

На основании проведенного анализа
судебной практики по спорам, связанным

Таблица 4

Результаты анализа судебной практики по группе судебных споров, связанных с использованием института предоставления земельных участков без проведения конкурентных процедур

Истец	Потенциальный правообладатель земельного участка/уполномоченный орган власти (собственник земельного участка)/прокуратура/третьи лица
Ответчик	Администрация муниципального образования/управление антимонопольного органа
Типичная ситуация	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	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	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 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 и физических лиц, индивидуальных предпринимателей)
Принципы, учитываемые при вынесении судебного решения	1. Принцип принадлежности земельного участка к определенной категории земель и ВРИ в соответствии с зонированием территорий и 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), так как эта категория споров основывается на принятых указанным законом изменениях в части порядка предоставления публичных земельных участков

с использованием института предоставления земельных участков в целях получения прав на земельные участки в обход конкурентных процедур, выделены основные категории соответствующих судебных решений.

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 этой категории относятся 52 процента от проанализированных судебных дел (35 дел).

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

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 подкатегорию включены дела по обжалованию правомерного отказа органа местного самоуправления (собственника) в предоставлении публичного земельного участка (заявителями являлись физические и юридические лица, индивидуальные предприниматели). К этой подкатегории относится 23 процента от проанализированных судебных дел;

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 (29 процентов от общего количества проанализированных судебных дел рассматриваемой группы). В эту подкатегорию 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 60 процентов от судебных споров рассматриваемой подкатегории завершались вынесением судебного акта, которым суд отказывал в удовлетворении требований о признании действия уполномоченного органа местного самоуправления по предоставлению публичного земельного участка неправомерным. В 40 процентах судебных споров 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 (48%) вошли судебные споры (33 спора), в ходе рассмотрения которых судом устанавливался факт совершения неправомерных действий представителя органа местного самоуправления (собственника земельного участка).

При этом умышленный обход конкурентных процедур вплоть до фальсификации документов устанавливался судом в 30 процентах судебных дел этой категории. Нарушение уполномоченным органом (собственником публичного земельного участка) процедуры предоставления либо неправильное применение положений законодательства устанавливалось судом в 70 процентах судебных дел этой категории.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ : в редакции от 27 декабря 2019 года. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ : в редакции от 27 декабря 2020 года. Доступ из справочной пра-

вовой системы «КонсультантПлюс».

3. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ : в редакции от 27 декабря 2019 года. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

4. «Инклюзивное градостроительное регулирование: оценка возможности применения в Ростове-на-Дону», 2017 год (исследование проведено за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики го-

рода»). URL: <http://www.urbaneconomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/fond-institut-ekonomiki-goroda-predstavil-rezultaty-ocenki>

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

6. Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Окончание в следующем номере журнала.

* * *

Окончание на с. 104