

**Утвержден
Президиумом Верховного Суда
Российской Федерации
«19» ноября 2025 года**

ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ДЕЛАМ, СВЯЗАННЫМ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ПУБЛИЧНЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ СТРОИТЕЛЬСТВА

Список сокращений, применяемых в обзоре

1. ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации.
2. ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации.
3. ГрК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации.
4. Закон о введении в действие ЗК РФ – Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».
5. Закон от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ – Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
6. Закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ – Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».
7. Закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ – Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
8. Закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ – Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства, созданию объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий».
9. Закон № 5242-I – Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».
10. ЕГРН – Единый государственный реестр недвижимости.

11. Росреестр – Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии.
12. Публичный земельный участок – земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности.
13. ИЖС – индивидуальное жилищное строительство.

В целях обеспечения единообразного подхода к разрешению споров по делам, связанным с предоставлением и использованием публичных земельных участков для целей строительства, Верховным Судом Российской Федерации на основании статьи 126 Конституции Российской Федерации, статей 2, 7 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» выработаны следующие правовые позиции.

I. Предоставление публичных земельных участков для строительства и завершения строительства объектов недвижимости

1. Размещение на публичном земельном участке сооружений связи, возведение которых не требует получения разрешения на строительство, может осуществляться на основании разрешения уполномоченного органа без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута.

Общество обратилось в орган местного самоуправления с заявлением о предварительном согласовании предоставления в аренду земельного участка в целях строительства антенно-мачтового сооружения высотой 30 м на основании подпункта 4 пункта 2 статьи 39⁶ ЗК РФ.

Отказ органа местного самоуправления в предоставлении в аренду земельного участка, мотивированный отсутствием в градостроительном регламенте территориальной зоны, в границах которой расположен земельный участок, вида разрешенного использования «связь» как в перечне основных, так и условно-разрешенных видов использования земельных участков, общество оспорило в судебном порядке.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, в удовлетворении требования общества отказал по следующим основаниям.

Согласно подпункту 4 пункта 2 статьи 39⁶ ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка юридическим лицам для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения.

Пунктом 1¹ статьи 39²⁰ ЗК РФ предусмотрено, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, не предоставляются в собственность или в аренду собственникам и иным правообладателям сооружений, которые могут размещаться на таких земельных участках на основании сервитута, публичного сервитута или в соответствии со статьей 39³⁶ ЗК РФ.

В силу подпункта 6 пункта 1 статьи 39³³ и пункта 3 статьи 39³⁶ ЗК РФ использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута в случае в том числе размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации. Порядок и условия размещения указанных объектов устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 1300 утвержден перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов. Пунктом 11 указанного перечня к таким объектам отнесены линии связи, линейно-кабельные сооружения связи и иные сооружения связи, для размещения которых не требуется разрешения на строительство.

На основании пункта 4⁵ части 17 статьи 51 ГрК РФ в случае размещения антенных опор (мачт и башен) высотой до 50 м, предназначенных для размещения средств связи, выдача разрешения на строительство не требуется.

Таким образом, поскольку общество просит предоставить в аренду публичный земельный участок с целью размещения на нем сооружения связи высотой менее 50 м, для которого не требуется получения разрешения на строительство, использование земель для этой цели может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута. Самостоятельное избрание обществом определенного вида права на земельный участок (аренда, собственность или сервитут) не означает возникновение у уполномоченного органа обязанности по предоставлению земельного участка на этом виде права.

Кроме того, суд отметил, что согласно примечанию № 2 к приказу Росреестра от 10 ноября 2020 г. № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» содержание видов разрешенного использования, перечисленных в классификаторе, допускает без отдельного указания в классификаторе размещение и эксплуатацию линейного объекта (кроме железных дорог общего пользования

и автомобильных дорог общего пользования федерального и регионального значения), размещение защитных сооружений (насаждений), объектов мелиорации, антенно-мачтовых сооружений, информационных и геодезических знаков, объектов благоустройства, если федеральным законом не установлено иное.

Следовательно, размещение антенно-мачтовых сооружений допустимо на земельных участках с любым видом разрешенного использования, кроме случаев, когда федеральным законом установлено иное.

Однако общество с заявлением о выдаче разрешения на размещение объектов связи без предоставления земельных участков и установления сервитутов к органу местного самоуправления не обращалось.

1.1. В другом деле суды признали отказ уполномоченного органа в выдаче разрешения на размещение антенно-мачтовых сооружений на земельном участке правомерным, так как размещение указанных объектов связи не соответствовало норме предельно допустимого расстояния от них до жилых домов, установленной правилами благоустройства населенного пункта.

Суды указали, что, поскольку по правилам пунктов 1 и 2 статьи 39³³ ЗК РФ размещение сооружений связи может осуществляться на публичных земельных участках на основании разрешений уполномоченных органов, такой орган вправе и обязан выдать разрешение на размещение на публичных землях указанных сооружений с учетом нормативного правового акта, устанавливающего правила размещения данных сооружений на определенном расстоянии от жилых домов и социальных объектов (например, правила благоустройства населенного пункта).

II. Заключение, изменение, расторжение договоров аренды земельных участков, находящихся в публичной собственности, для завершения строительства

2. Вид разрешенного использования публичного земельного участка, предоставленного по договору аренды для строительства конкретного объекта недвижимости, не подлежит изменению в целях строительства иного объекта.

Администрация (арендодатель) и победитель аукциона (арендатор) заключили договор аренды земельного участка сроком на 10 лет для строительства административного здания общественного назначения.

Арендатор получил разрешение на строительство одноэтажного административного здания, возвел объект незавершенного строительства проектируемого назначения – административное здание.

Впоследствии арендатор обратился в администрацию с заявлением о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования публичного земельного участка и расположенного на нем объекта

капитального строительства – «гостиничное обслуживание: гостиницы; объекты для временного проживания».

Поскольку администрация отказала арендатору в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования указанного участка и объекта капитального строительства, арендатор обратился в суд с требованием о признании отказа администрации незаконным.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, удовлетворил требование арендатора.

Суды исходили из того, что испрашиваемый арендатором условно разрешенный вид использования предусмотрен генеральным планом и проектом планировки территории, земельный участок отнесен к общественно-деловой функциональной зоне, параметры которой допускают размещение объектов гостиничного обслуживания.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила принятые по делу судебные акты и отказала в удовлетворении требования арендатора, указав следующее.

В силу пункта 3 статьи 85 ЗК РФ допускается использование земельных участков их собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами в соответствии с любым видом разрешенного использования, предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны. Вместе с тем названная правовая норма должна применяться во взаимосвязи с другими нормами, регулирующими как публичные (административные), так и гражданские правоотношения.

По смыслу пункта 1 статьи 615 ГК РФ в отличие от собственника арендатор при использовании земельного участка ограничен не только актами, определяющими правовой режим этого участка, но и, являясь стороной договора аренды, должен выполнять его условия, в том числе в части целевого использования участка.

В связи с наличием договорных отношений изменение цели использования земельного участка (в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом) невозможно без внесения изменений в соответствующий договор, заключенный для строительства. Арендатор не вправе изменять такой договор в одностороннем порядке и не может требовать от администрации, выступающей арендодателем по договору аренды, изменить вид разрешенного использования арендованного земельного участка по выбору арендатора. Уполномоченный представитель собственника земельного участка также не вправе изменять по выбору арендатора вид разрешенного использования участка, который был определен при предоставлении участка по публичной процедуре для строительства конкретного объекта недвижимости. Изменение вида разрешенного использования означает, по сути, предоставление во владение и пользование имущества с кардинально иными качествами и параметрами,

чем были оговорены при заключении соглашения.

Нахождение публичного земельного участка, переданного в аренду, в определенной зоне само по себе не означает, что арендатор, получивший данный участок в аренду с одним видом разрешенного использования и для строительства определенного объекта, может по своему усмотрению выбрать другой вид разрешенного использования, в том числе условно разрешенный, изменить его и использовать без волеизъявления собственника. При этом арендатор не представил доказательств, свидетельствующих о наличии обстоятельств, препятствующих ему достроить объект, для возведения которого предоставлен земельный участок.

Воля арендатора как обладателя обязательственного права, направленная на использование земельного участка, предоставленного для строительства определенного объекта недвижимости, иным образом, нежели установлено в договоре, в том числе и посредством получения разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка, не является абсолютной и не может ущемлять права собственника земельного участка. Иное толкование положений статьи 85 ЗК РФ противоречило бы фундаментальным положениям гражданского законодательства о правах собственника и необоснованно ограничивало бы его права.

Само по себе утверждение (изменение) правил землепользования и застройки и градостроительных регламентов для территориальной зоны, в границах которой расположен участок, не влечет возникновение обязанности арендодателя внести изменения в договор аренды в части видов использования участка. Изменение договора аренды возможно при наличии оснований, предусмотренных статьями 450 и 451 ГК РФ.

3. Лицо, начавшее строительство объекта недвижимости в установленном законом порядке до изменения градостроительной документации, вправе завершить строительство и в дальнейшем использовать указанный объект и занятый им земельный участок в соответствии с ранее установленным видом разрешенного использования.

Арендатор на основании договора аренды земельного участка, предоставленного для строительства спортивно-развлекательного комплекса, возвел объект незавершенного строительства степенью готовности 85 %.

Для завершения строительства указанного объекта стороны заключили договор аренды на новый срок. Арендатор обратился с заявлением о выдаче разрешения на строительство данного объекта.

Уполномоченный орган отказал в выдаче разрешения, указав, что согласно новым правилам землепользования и застройки для арендуемого земельного участка установлены новые виды разрешенного использования,

которые не предусматривают размещения зданий спортивно-развлекательного комплекса, как того требуют условия договора аренды.

Арендатор оспорил решение уполномоченного органа в судебном порядке.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, в удовлетворении требования арендатора отказал, поддержал позицию уполномоченного органа.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила принятые по делу судебные акты, направила дело на новое рассмотрение, указав следующее.

Деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель устанавливается исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства, является одним из основных принципов земельного законодательства. Собственники и иные владельцы земельных участков обязаны использовать их в соответствии с целевым назначением, принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием (статьи 1, 7, 42 ЗК РФ).

Вместе с тем из пункта 4 статьи 85 ЗК РФ, частей 8–10 статьи 36 ГрК РФ прямо следует, что объекты капитального строительства, правомерно возведенные до утверждения градостроительных регламентов правилами землепользования и застройки, а также земельные участки, на которых они расположены, виды разрешенного использования которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут быть использованы по прежнему фактическому виду разрешенного использования, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

Следовательно, и земельное, и градостроительное законодательство исходит из сохранения прав на использование объектов капитального строительства и земельных участков под ними по прежнему фактическому разрешенному использованию в случае, когда происходит изменение градостроительной документации и существующее фактическое использование объектов не опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отметила, что земельный участок был предоставлен заявителю на основании договора аренды для строительства спортивно-развлекательного комплекса, цель предоставления участка в аренду соответствовала градостроительному регламенту правил землепользования и застройки, действовавшему на момент заключения договора, арендатор получил разрешение на строительство, возвел объект незавершенного строительства степенью готовности 85 %, на который зарегистрировал право собственности.

При таких обстоятельствах арендатор вправе в соответствии с пунктом 4 статьи 85 ЗК РФ, частью 8 статьи 36 и статьей 51 ГрК РФ получить разрешение на строительство спортивно-развлекательного комплекса, достроить данный объект и использовать его в дальнейшем по назначению.

4. Уполномоченный орган не вправе отказать в заключении договора аренды на новый срок лицу, правомерно осуществившему строительство объекта недвижимости на предоставленном в аренду земельном участке, но до истечения срока аренды не получившему разрешения другого уполномоченного органа на ввод объекта в эксплуатацию в связи с прекращением договора аренды.

Арендатор публичного земельного участка обратился в администрацию с заявлением о заключении без проведения торгов нового договора аренды с целью ввода в эксплуатацию и дальнейшей эксплуатации объекта, построенного в период действия предыдущего договора аренды.

Администрация отказала в предоставлении в аренду земельного участка, указав, что право на однократное заключение договора аренды земельного участка без торгов для завершения строительства заявитель уже реализовал.

Одновременно арендатор обратился с заявлением о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию в другой уполномоченный орган, который отказал в его выдаче, сославшись на истечение срока действия договора аренды.

Данные решения уполномоченных органов арендатор оспорил в судебном порядке.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, в удовлетворении требований арендатора отказал.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила принятые по делу судебные акты, направила дело на новое рассмотрение, указав следующее.

На момент подачи заявления о заключении нового договора аренды заявитель завершил строительство объекта, что подтверждается заключением главного управления государственного строительного надзора о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям проектной документации. Следовательно, у публичного собственника участка отсутствует право на изъятие правомерно возведенного объекта недвижимости, предусмотренное пунктом 1 статьи 239¹ ГК РФ, поскольку данная норма регулирует правила отчуждения объекта незавершенного строительства.

Таким образом, с учетом истечения срока действия договора и отсутствия у администрации права на изъятие объекта недвижимости у заявителя имелось право на предоставление в аренду без проведения торгов

земельного участка для оформления правоустанавливающих документов на завершенный строительством объект и его последующей эксплуатации применительно к положениям подпункта 2 пункта 5 статьи 39⁶ и пункта 1 статьи 39²⁰ ЗК РФ, которые направлены на реализацию основополагающего принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов.

В контексте приведенного толкования действующего законодательства само по себе истечение срока действия договора аренды земельного участка на момент обращения заявителя в уполномоченный орган за получением разрешения на ввод объекта в эксплуатацию не свидетельствует о проведении работ с нарушением разрешения на строительство, о самовольном строительстве объекта на данном земельном участке и не может являться основанием для отказа в выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию объекта недвижимости, правомерно возведенного на земельном участке, предоставленном в аренду для его строительства, на основании надлежащих разрешительных документов со ссылкой на нарушение пункта 1 части 3 статьи 55 ГрК РФ.

Кроме того, действия уполномоченных органов публичной власти, которые отказали заявителю в заключении договора аренды земельного участка со ссылкой на отсутствие разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, а в связи с отсутствием договора аренды земельного участка – в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, не могут быть признаны разумными и обеспечивающими баланс публичных интересов, заключающихся в том числе в эффективном использовании публичных земель в соответствии с их целевым назначением, и частных интересов заявителя на застройку предоставленного ему земельного участка и введение в гражданский оборот возведенного на основании разрешительных документов объекта недвижимости.

5. Существенное нарушение договора аренды публичного земельного участка, в том числе заключенного на срок более чем пять лет, не является основанием для досрочного расторжения договора, если такое нарушение (его последствия) устранено арендатором в разумный срок.

Администрация (арендодатель) обратилась в суд с требованиями к арендатору о расторжении договора аренды земельного участка, освобождении и возврате земельного участка.

Арендодатель указал, что в нарушение действующего законодательства и условий договора арендатор на протяжении более трех лет не использовал земельный участок в соответствии с установленным в договоре видом разрешенного использования, а именно для размещения индивидуального жилого дома.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, требования администрации удовлетворил.

Суды исходили из отсутствия доказательств освоения и использования арендатором земельного участка в период действия договора и сделали вывод о наличии оснований для расторжения договора аренды земельного участка в связи с существенным нарушением его условий.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила принятые по делу судебные акты, направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, указав следующее.

В соответствии с пунктом 2 статьи 450 ГК РФ по требованию одной из сторон договор может быть изменен или расторгнут по решению суда только: при существенном нарушении договора другой стороной; в иных случаях, предусмотренных данным кодексом, другими законами или договором. Существенным признается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора.

В силу статьи 619 ГК РФ по требованию арендодателя договор аренды может быть досрочно расторгнут судом в случаях, когда арендатор: пользуется имуществом с существенным нарушением условий договора или назначения имущества либо с неоднократными нарушениями; существенно ухудшает имущество; более двух раз подряд по истечении установленного договором срока платежа не вносит арендную плату; не производит капитального ремонта имущества в установленные договором аренды сроки, а при отсутствии их в договоре в разумные сроки в тех случаях, когда в соответствии с законом, иными правовыми актами или договором производство капитального ремонта является обязанностью арендатора.

Договором аренды могут быть установлены и другие основания досрочного расторжения договора по требованию арендодателя в соответствии с пунктом 2 статьи 450 ГК РФ.

Положениями пункта 9 статьи 22 ЗК РФ установлено, что досрочное расторжение договора аренды земельного участка, заключенного на срок более чем пять лет, по требованию арендодателя возможно только на основании решения суда при существенном нарушении договора аренды земельного участка его арендатором.

Из разъяснений, изложенных в пункте 23 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», следует, что обстоятельства, указанные в статье 619 ГК РФ, могут служить основанием для досрочного расторжения договора аренды земельного участка лишь в том случае, когда они могут быть квалифицированы как существенные нарушения договора аренды земельного участка.

Не может служить основанием для удовлетворения требования арендодателя о досрочном расторжении договора аренды земельного участка сам факт существенного нарушения договора, если такое нарушение (его последствия) устранено арендатором в разумный срок.

С учетом приведенных норм права юридически значимым обстоятельством для разрешения требований о расторжении договора являлось установление существенных нарушений договора аренды земельного участка, которые не были устранены арендатором.

Между тем из материалов дела следовало, что на момент обращения арендодателя в суд арендатором приняты меры к освоению и использованию спорного земельного участка и возведен жилой дом, право собственности на который зарегистрировано в установленном законом порядке. Поскольку строительство спорного объекта недвижимости было начато с учетом целевого использования земельного участка и при наличии действующего разрешения на строительство, каких-либо существенных нарушений договора аренды земельного участка не усматривается.

6. При невозможности использования земельного участка в соответствии с его правовым режимом и целями предоставления вследствие наличия ограничений, которые не оговорены арендодателем при заключении договора и не были заранее известны арендатору, у арендатора возникает право на возмещение убытков.

Арендатор публичного земельного участка, предоставленного для ИЖС, обратился в суд с требованием к администрации (арендодателю) о взыскании убытков в связи с невозможностью использовать земельный участок по целевому назначению.

В период действия договора арендатору стало известно о расположении земельного участка в зоне минимальных расстояний до газопровода, что в силу пункта 6 статьи 90 ЗК РФ и статьи 28 Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» исключает возможность строительства на нем зданий, строений и сооружений.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, в удовлетворении требований арендатора отказал. Суды исходили из наличия действующего договора аренды и обязательств сторон по его исполнению, в том числе в части внесения арендных платежей.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила принятые по делу судебные акты, направила дело на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции, указав следующее.

В силу пункта 1 статьи 611 ГК РФ арендодатель обязан предоставить арендатору имущество в состоянии, соответствующем условиям договора аренды и назначению имущества, а арендатор согласно пункту 1

статьи 614 ГК РФ обязан своевременно вносить плату за пользование имуществом (арендную плату).

В соответствии с пунктом 3 статьи 328 ГК РФ ни одна из сторон обязательства, по условиям которого предусмотрено встречное исполнение, не вправе требовать по суду от другой стороны исполнения в натуре, не предоставив причитающегося с нее по обязательству другой стороне.

Из анализа приведенных норм следует, что договор аренды носит взаимный характер, риск невозможности использования арендованного имущества в соответствии с условиями договора и назначением этого имущества лежит на арендодателе. Если невозможность использования имущества возникла по причине, за которую арендатор не отвечает, то он не обязан вносить арендную плату.

Исходя из положений пунктов 2 и 4 статьи 620 ГК РФ к недостаткам, препятствующим пользованию арендованным имуществом, могут быть отнесены не только физическое состояние объекта аренды, но и юридическая невозможность использовать имущество по назначению и в целях, согласованных сторонами договора аренды.

В силу пункта 1 статьи 15 ГК РФ лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере.

Из материалов дела следует, что в целях государственного кадастрового учета постановлением администрации (арендодателя) были утверждены границы охранной зоны газопровода-отвода. Однако сведения об ограничении прав на земельный участок, расположенный в указанных границах, в ЕГРН были внесены администрацией только после заключения с гражданином договора аренды земельного участка для строительства жилого дома.

Следовательно, изменение правового режима земельного участка еще до заключения договора аренды таким образом, что арендатор участка лишается возможности использовать его в целях, которые согласовываются с соответствующим публично-правовым образованием при заключении договора аренды, возлагает на арендатора обязанность уплачивать арендную плату по договору в отсутствие реальной возможности пользоваться объектом аренды по назначению.

Действия публично-правового образования, на законность которых при заключении договора аренды земельного участка полагался арендатор, должны быть оценены судом в том числе и на предмет соответствия требованиям закона о добросовестном осуществлении участником этих правоотношений своих прав и обязанностей.

При таких обстоятельствах у арендатора имеются основания для предъявления требования о возмещении убытков, в том числе о взыскании внесенных арендных платежей.

7. Право арендатора на заключение дополнительного соглашения к договору аренды публичного земельного участка в соответствии с частью 3 статьи 8 Закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ не обусловлено предоставлением доказательств негативного влияния санкционного режима на деятельность арендатора.

Арендатор публичного земельного участка, предоставленного в целях строительства объекта недвижимости, обратился в орган местного самоуправления с заявлением о заключении дополнительного соглашения о продлении договора аренды сроком на три года в соответствии с частью 3 статьи 8 Закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ.

Отказ уполномоченного органа в продлении действия договора аренды земельного участка, мотивированный отсутствием правовых оснований для заключения дополнительного соглашения, арендатор оспорил в судебном порядке.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, отказал в удовлетворении требования арендатора.

Суды указали, что введенная в отношении Российской Федерации санкционная политика не влияет на хозяйственную деятельность арендатора, который продолжает получать доход от своей деятельности.

Суд кассационной инстанции отменил судебные акты судов первой и апелляционной инстанций и признал незаконным решение уполномоченного органа в связи со следующим.

Принятие Закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ обусловлено необходимостью реализации комплекса мер социально-экономического характера в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации.

Положения части 3 статьи 8 Закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ предоставляют арендатору право требовать заключения дополнительного соглашения об увеличении срока действия договора аренды публичного земельного участка на три года при условии, что: на дату обращения арендатора с указанным требованием срок действия договора аренды земельного участка не истек либо арендодателем не заявлено в суд требование о расторжении данного договора аренды; на указанную дату у уполномоченного органа отсутствует информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка.

Указанные положения преследуют цель соблюдения баланса интересов сторон договора аренды, заключенного на определенный срок, учитывая возможное негативное влияние действий иностранных государств, международных организаций, при которых эффективное исполнение договора в течение установленного срока может быть затруднено (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 2023 г. № 2896-О).

Данная норма введена в 2022 г. в условиях внешнего санкционного

давления, направлена на минимизацию последствий санкций, повышение устойчивости российской экономики в условиях санкционного режима и обеспечение баланса интересов сторон договора, а также публичных интересов.

Из изложенного следует, что оказание меры поддержки, предусмотренной частью 3 статьи 8 Закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ, не обусловлено представлением доказательств непосредственного влияния недружественных действий иностранных государств и международных организаций на деятельность арендатора. Право арендатора на заключение дополнительного соглашения к договору аренды публичного земельного участка в соответствии с указанной нормой применяется ко всем категориям лиц независимо от того, пострадало ли лицо в связи с введением иностранными государствами санкций против Российской Федерации.

Таким образом, арендатор земельного участка, заключивший договор аренды до принятия Закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ и надлежащим образом использующий земельный участок, в целях сохранения стабильных арендных отношений имеет право на их продление в упрощенном порядке без проведения торгов при условии обращения с соответствующим заявлением до истечения срока действия договора.

8. Направление уполномоченным органом арендатору до истечения срока действия договора аренды уведомления о его прекращении и об отказе арендодателя от возобновления арендных отношений не является основанием для ограничения права арендатора на пролонгацию арендных отношений в соответствии с частью 3 статьи 8 Закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ.

Арендатор обратился в орган местного самоуправления с заявлением о заключении дополнительного соглашения о продлении на три года в соответствии с частью 3 статьи 8 Закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ договора аренды публичного земельного участка, заключенного в целях строительства.

Орган местного самоуправления отказал в заключении дополнительного соглашения о продлении срока действия договора со ссылкой на то, что ранее направил арендатору уведомление о намерении расторгнуть договор по окончании срока его действия, что, по мнению указанного органа, свидетельствует о начале досудебной претензионной работы.

Арендатор оспорил отказ органа местного самоуправления в продлении договора в судебном порядке.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, удовлетворил заявленное арендатором требование, указав следующее.

Положения части 3 статьи 8 Закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ, которые предусматривают возможность пролонгации договоров аренды

земельных участков, находящихся в публичной собственности, являются частью комплекса мер поддержки социально-экономического характера в отношении граждан Российской Федерации и российских юридических лиц, принятых, как это следует из пояснительной записки к проекту данного федерального закона, в целях защиты национальных интересов Российской Федерации в связи с недружественными действиями иностранных государств и международных организаций.

Таким образом, увеличение срока действия договора является необходимой мерой по смыслу Закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ.

Судами установлено, что на момент обращения арендатора с соответствующим заявлением срок действия договора аренды не истек, арендодателем не заявлено в суд требование о расторжении данного договора аренды и отсутствует информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании земельного участка.

Направление уведомления о прекращении договора аренды и начало досудебной процедуры не являются условиями, ограничивающими предусмотренное Законом от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ право арендатора потребовать от арендодателя заключения дополнительного соглашения к договору аренды земельного участка об увеличении срока действия договора аренды. Данным законом установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в реализации арендатором права на заключение дополнительного соглашения к договору аренды.

Волеизъявление органа местного самоуправления на прекращение договора аренды по окончании срока его действия в отсутствие допущенных арендатором нарушений при использовании земельного участка не является основанием для отказа в заключении дополнительного соглашения к договору аренды земельного участка.

9. Досрочное расторжение арендодателем в одностороннем порядке договора аренды публичного земельного участка, расположенного в границах субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы или Санкт-Петербурга, в соответствии с пунктом 22 статьи 3 Закона о введении в действие ЗК РФ не допускается, если нарушение арендатором условий договора вызвано действиями (бездействием) арендодателя, уполномоченных органов публичной власти.

Департамент городского имущества г. Москвы (арендодатель) предоставил в аренду земельный участок для целей строительства и эксплуатации объекта недвижимого имущества арендатору.

В связи с отсутствием по истечении пяти лет со дня заключения данного договора разрешения на строительство уполномоченный орган на основании пункта 22 статьи 3 Закона о введении в действие ЗК РФ направил в адрес арендатора уведомление о расторжении договора.

Арендатор обратился в суд с требованием о признании одностороннего отказа арендодателя от исполнения договора недействительным.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, отказал в удовлетворении требования, установив существенное нарушение арендатором условий договора в части срока завершения строительства объекта. Суды исходили из формального характера нормы пункта 22 статьи 3 Закона о введении в действие ЗК РФ, предусматривающей право арендодателя отказаться в одностороннем порядке от договора аренды земельных участков в границах субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы или Санкт-Петербурга, в том числе в отсутствие по истечении пяти лет со дня заключения договора аренды разрешения на строительство или реконструкцию объекта, строительство которого предусмотрено данным договором, в случае, если в договоре не предусмотрен срок окончания строительства, реконструкции этого объекта.

Суд кассационной инстанции отменил судебные акты судов первой и апелляционной инстанций, признал недействительной сделку по одностороннему отказу арендодателя от договора аренды, указав следующее.

Сторона договора, осуществляя право на одностороннее изменение условий обязательства или односторонний отказ от исполнения договора, должна действовать разумно и добросовестно, учитывая права и законные интересы другой стороны (пункт 3 статьи 307, пункт 4 статьи 450¹ ГК РФ).

Отсутствие у арендатора, действующего добросовестно и осмотрительно, по истечении пяти лет со дня заключения им договора аренды земельного участка в целях строительства объекта недвижимого имущества разрешения на строительство указанного объекта может быть вызвано не только его собственными действиями (бездействием), а также предопределяться обстоятельствами непреодолимой силы либо действиями (бездействием) арендодателя, уполномоченных органов публичной власти, подведомственных организаций, должностных лиц.

В указанных случаях применение последствий в виде одностороннего досрочного расторжения договора аренды земельного участка приведет к нарушению баланса частного и публичного интересов, подрыву стабильности гражданского оборота, позволив одной стороне договора – арендодателю, наделенному властными полномочиями, получать необоснованное преимущество в отношениях с другой стороной – арендатором.

Представленными в дело доказательствами подтверждено, что арендатор не выполнил условия договора в части сроков проектирования объекта и строительства по независящим от него обстоятельствам и причинам, так как на каждом этапе реализации проекта государственные органы нарушали сроки выполнения своих встречных обязательств, а в момент выдачи разрешения на строительство изменили технико-

экономические показатели и разрешенное использование земельного участка, что повлекло необходимость получения арендатором нового градостроительного плана земельного участка, обязательность представления которого при получении разрешения на строительство обусловлена положениями статьи 51 ГрК РФ.

Поскольку с момента заключения договора арендатор принял все необходимые меры для надлежащего исполнения обязательств по договору, а задержка получения разрешения на строительство связана с действиями уполномоченных органов публичной власти и подведомственных им организаций, расторжение арендодателем в одностороннем порядке договора аренды не может быть признано законным.

III. Распоряжение публичными земельными участками и расположенными на них объектами незавершенного строительства, которые могут быть изъяты в порядке статьи 239¹ ГК РФ

10. Требование уполномоченного органа об изъятии объекта незавершенного строительства путем продажи с публичных торгов может быть удовлетворено, если соответствующий иск предъявлен с соблюдением правил, установленных статьей 239¹ ГК РФ и подпунктом 2 пункта 5 статьи 39⁶ ЗК РФ, и собственником этого объекта не представлено доказательств нарушения срока строительства вследствие действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления или лиц, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, к которым должен быть подключен (технологически присоединен) объект.

Уполномоченный орган (арендодатель) обратился в суд с требованием к арендатору публичного земельного участка об изъятии расположенного на участке объекта незавершенного строительства путем его продажи с публичных торгов.

Суд первой инстанции требование уполномоченного органа удовлетворил.

Суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции и отказал в удовлетворении иска.

Суд кассационной инстанции отменил судебный акт суда апелляционной инстанции и оставил в силе решение суда первой инстанции, указав при этом следующее.

Судами установлено, что уполномоченный орган и арендатор заключили договор аренды земельного участка из земель населенных пунктов, государственная собственность на который не разграничена, для возведения объекта капитального строительства – магазина.

В период действия договора арендатор возвел и зарегистрировал право собственности на объект незавершенного строительства площадью застройки 28 кв. м, степенью готовности 30 %.

В 2017 г. те же лица заключили новый договор аренды земельного участка однократно для завершения строительства, однако в период действия этого договора строительство объекта завершено не было.

В целях определения правовой судьбы объекта незавершенного строительства после истечения срока действия договора аренды земельного участка, предоставленного из публичной собственности для строительства, Законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ в ряд законодательных актов внесены изменения, предоставляющие, в частности, право уполномоченному органу обратиться в суд с иском об изъятии объекта незавершенного строительства путем его продажи с публичных торгов в случае прекращения действия договора аренды, заключенного на аукционе, в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (пункт 1 статьи 239¹ ГК РФ, подпункт 2 пункта 5 статьи 39⁶ ЗК РФ).

С учетом положений пункта 6 статьи 239¹ ГК РФ, пункта 33 статьи 34 Закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ положения статьи 239¹ ГК РФ распространяются на договор аренды, заключенный после 1 марта 2015 г. без торгов в целях завершения строительства в порядке пункта 21 статьи 3 Закона о введении в действие ЗК РФ.

Согласно пункту 3 статьи 239¹ ГК РФ требование о продаже объекта незавершенного строительства не подлежит удовлетворению, если собственник этого объекта докажет, что нарушение срока строительства объекта связано с действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления или лиц, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, к которым должен быть подключен (технологически присоединен) объект.

Исходя из того, что срок действия договора аренды земельного участка, заключенного после 1 марта 2015 г. в целях завершения строительства, истек, строительство спорного объекта не завершено, обращение уполномоченного органа в суд с требованием об изъятии этого объекта путем продажи с публичных торгов последовало в течение шести месяцев с момента истечения срока действия договора аренды, доказательств нарушения срока строительства объекта из-за действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, равно как и доказательств его ввода в эксплуатацию, арендатором не представлено, суды с учетом положений подпункта 3¹ пункта 2 статьи 235, статьи 239¹ ГК РФ пришли к выводу о наличии оснований для удовлетворения требований уполномоченного органа.

10.1. В другом деле суд отказал в удовлетворении требования администрации (арендодателя) к арендатору об изъятии объекта незавершенного строительства степенью готовности 10 % путем его продажи с публичных торгов, поскольку арендатором были представлены доказательства нарушения срока строительства объекта – индивидуального жилого дома вследствие бездействия арендодателя, не обеспечившего на протяжении всего срока действия договора аренды возможности проезда

к арендованному земельному участку. При заключении договора аренды земельного участка для ИЖС арендатор полагался на наличие доступа к земельному участку, обозначенного на схеме генерального плана города, однако фактически ко дню рассмотрения дела судом проезд не был организован.

11. Статья 622 ГК РФ не может служить основанием для возложения на арендатора публичного земельного участка, предоставленного для строительства, обязанности по освобождению этого земельного участка от возведенного объекта недвижимости.

Уполномоченный орган в связи с истечением срока действия договора аренды земельного участка обратился в суд с требованиями к собственнику объекта незавершенного строительства об обязании освободить земельный участок и вернуть его по акту приема-передачи в состоянии не хуже первоначального.

Суд первой инстанции, позицию которого поддержал суд апелляционной инстанции, удовлетворил требования уполномоченного органа на основании положений статьи 622 ГК РФ.

Суд кассационной инстанции принятые по делу судебные акты отменил и отказал в удовлетворении заявленных требований, указав следующее.

В соответствии со статьей 235 ГК РФ право собственности прекращается при отчуждении собственником своего имущества другим лицам, отказе собственника от права собственности, гибели или уничтожении имущества и при утрате права собственности на имущество в иных случаях, предусмотренных законом. При этом принудительное изъятие у собственника имущества не допускается, кроме случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 235 ГК РФ.

Спорный публичный земельный участок был предоставлен гражданину на основании договора аренды для строительства индивидуального жилого дома. По истечении срока действия первоначального договора стороны в 2021 году заключили новый договор аренды земельного участка сроком на три года для завершения строительства индивидуального жилого дома. В период действия договора арендатор возвел на земельном участке объект незавершенного строительства, право собственности на который зарегистрировал в ЕГРН.

В данном случае уполномоченный орган, обращаясь с иском о возвращении арендованного имущества по основаниям, установленным статьей 622 ГК РФ, не заявил требований относительно судьбы возведенного на участке объекта незавершенного строительства, принадлежащего арендатору. В связи с этим требование, удовлетворение которого предполагает снос этого объекта, не может быть заявлено и рассмотрено судом на основании положений статьи 622 ГК РФ, регулирующей правила возврата арендуемого участка при прекращении договора аренды.

Наличие объекта незавершенного строительства как недвижимой вещи на земельном участке, предоставленном для возведения объекта капитального строительства по договору аренды, срок действия которого истек, влечет необходимость использования специального порядка прекращения права собственности на такой объект – посредством предъявления иска о его изъятии на основании решения суда путем продажи с публичных торгов (пункт 1 статьи 239¹ ГК РФ).

Таким образом, если на публичном земельном участке находится правомерно возведенный объект незавершенного строительства, на его собственника не может быть возложена обязанность освободить земельный участок со ссылкой на положения статьи 622 ГК РФ независимо от того, расторгнут или прекращен договор аренды участка.

Когда на публичном земельном участке, предоставленном в аренду для строительства объекта недвижимости, арендатор возвел незавершенный строительством объект, имеющий предусмотренные в пункте 1 статьи 222 ГК РФ признаки самовольной постройки, вопрос о сносе такой постройки подлежит разрешению по правилам данной статьи ГК РФ.

12. Если уполномоченный орган не реализовал право на изъятие объекта незавершенного строительства в течение установленного законом срока, собственнику указанного объекта недвижимости не может быть отказано в заключении договора аренды на новый срок для завершения строительства.

Собственник объекта незавершенного строительства обратился в уполномоченный орган с заявлением о предоставлении в аренду без проведения торгов земельного участка для завершения строительства принадлежащего ему на праве собственности объекта.

Уполномоченный орган отказал в предоставлении земельного участка, указав, что право на однократное заключение договора аренды земельного участка без торгов для завершения строительства расположенного на нем объекта недвижимости уже было реализовано.

После принятия решения об отказе в предоставлении земельного участка в аренду уполномоченный орган обратился в суд с требованием об изъятии объекта незавершенного строительства путем продажи с публичных торгов.

Собственник объекта незавершенного строительства в другом деле оспорил решение уполномоченного органа об отказе в предоставлении земельного участка в судебном порядке. Суд объединил дела в одно производство для их совместного рассмотрения.

Отказывая в удовлетворении требования собственника объекта недвижимости, суд первой инстанции исходил из отсутствия оснований для продления арендных отношений для целей завершения строительства объекта.

Суд апелляционной инстанции, позицию которого поддержал суд

кассационной инстанции, отменил решение суда первой инстанции и удовлетворил требования собственника объекта недвижимости, обратив внимание на следующее.

Из содержания статьи 239¹ ГК РФ, а также подпункта 2 пункта 5 статьи 39⁶, подпункта 8 пункта 8 статьи 39¹¹, пункта 4 статьи 39¹⁶ ЗК РФ следует, что при прекращении договора аренды земельного участка публичный собственник не может распорядиться как объектом незавершенного строительства, созданным в период действия договора аренды, так и самим участком без судебного решения, определяющего судьбу объекта незавершенного строительства.

При этом возможность изъятия такого объекта закон допускает лишь при определенных обстоятельствах, которые подлежат установлению судом в рамках рассмотрения требований публичного собственника участка, заявленных в порядке статьи 239¹ ГК РФ.

В силу подпункта 10 пункта 2 и подпункта 2 пункта 5 статьи 39⁶ ЗК РФ уполномоченный орган вправе в течение шести месяцев со дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка, на котором расположен объект незавершенного строительства, обратиться в суд с заявлением об изъятии этого объекта путем продажи с публичных торгов.

Вместе с тем, если уполномоченный орган с момента истечения срока действия ранее заключенного договора аренды публичного земельного участка не предпринимал действия по изъятию объекта незавершенного строительства, собственник такого объекта вправе требовать заключения с ним договора аренды в целях завершения строительства, несмотря на то, что соответствующий земельный участок уже предоставлялся ему для завершения строительства.

Суды установили, что в течение шести месяцев со дня истечения срока действия договора аренды земельного участка уполномоченный орган не заявил в судебном порядке требование об изъятии объекта незавершенного строительства путем продажи с публичных торгов. Такое требование предъявлено только после обращения арендатора с заявлением о предоставлении земельного участка в аренду для завершения строительства.

С учетом установленных обстоятельств отказ уполномоченного органа в предоставлении в аренду земельного участка для завершения строительства препятствует собственнику объекта недвижимости завершить строительство и ввести объект в эксплуатацию, нарушает право собственности, баланс публичных и частных интересов.

12.1. В другом деле Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в обоснование аналогичной позиции указала, что гражданин как собственник объекта незавершенного строительства – индивидуального жилого дома имеет право на предоставление в аренду без проведения торгов земельного участка для завершения строительства этого объекта, поскольку

публичный собственник земельного участка в срок, установленный подпунктом 2 пункта 5 статьи 39⁶ ЗК РФ, не обратился в суд с иском об изъятии объекта незавершенного строительства путем продажи с публичных торгов.

Вывод о наличии у гражданина права требовать заключения с ним договора аренды участка для завершения строительства, несмотря на предоставление участка для этой же цели ранее, сделан исходя из установленных судами обстоятельств, из которых следует, что весь период арендных отношений гражданин осуществлял строительные работы по возведению индивидуального жилого дома с учетом его финансовых возможностей, материального положения и нахождения на иждивении несовершеннолетних детей.

12.2. *В ином деле* суды установили, что договор аренды земельного участка расторгнут сторонами по соглашению до истечения трехлетнего срока. На земельном участке расположен объект незавершенного строительства, который арендатор правомерно возвел в период действия договора аренды на основании надлежащих разрешительных документов.

На момент обращения собственника объекта незавершенного строительства к администрации с заявлением о предоставлении в аренду земельного участка для завершения строительства земельный участок иному лицу не предоставлялся, после прекращения арендных отношений уполномоченный орган в течение шести месяцев со дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка не заявлял в суд требование об изъятии объекта путем продажи с публичных торгов.

Следовательно, за заявителем сохраняется право, предусмотренное подпунктом 10 пункта 2, пунктом 5 статьи 39⁶ ЗК РФ и пунктом 21 статьи 3 Закона о введении в действие ЗК РФ, на предоставление земельного участка как собственнику объекта незавершенного строительства на этом участке однократно для завершения строительства.

При указанных обстоятельствах суды правомерно удовлетворили требование собственника объекта незавершенного строительства о признании незаконным отказа администрации в предоставлении в аренду земельного участка для завершения строительства данного объекта.

12.3. *В схожем деле* суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, удовлетворил требование уполномоченного органа об изъятии объекта незавершенного строительства путем продажи с публичных торгов, заявленное по истечении шести месяцев после прекращения срока действия договора аренды земельного участка.

Суд установил, что собственник объекта незавершенного строительства реализовал право на однократное заключение договора аренды земельного участка без проведения торгов для завершения строительства; строительство объекта в определенный договором аренды срок не завершено; нарушение

сроков строительства объекта не было связано с действием (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления либо иных лиц; после истечения срока действия договора аренды собственник объекта недвижимости с заявлением о предоставлении повторно в аренду земельного участка для завершения строительства принадлежащего ему на праве собственности объекта незавершенного строительства не обращался.

При таких обстоятельствах обращение публичного собственника в суд по истечении шести месяцев с момента окончания срока договора аренды не является безусловным основанием для отказа в удовлетворении требования об изъятии объекта незавершенного строительства путем продажи с публичных торгов.

Суд отметил, что статья 239¹ ГК РФ, определяющая порядок отчуждения объекта незавершенного строительства, расположенного на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, в связи с прекращением действия договора аренды такого земельного участка, не содержит ограничения по сроку обращения в суд с подобным требованием.

IV. Отдельные вопросы, связанные с применением законодательства, регламентирующего осуществление комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства

13. Предоставление в аренду публичного земельного участка, расположенного в границах территории, в отношении которой предусмотрено осуществление комплексного развития территории, в целях, не связанных с комплексным развитием, не допускается.

Предприниматель обратился в комитет с заявлением о предоставлении в аренду без проведения торгов на основании подпункта 3 пункта 2 статьи 39⁶ ЗК РФ земельного участка для размещения объектов капитального строительства, предназначенных для оказания населению или организациям бытовых услуг.

Комитет отказал в предоставлении земельного участка, сославшись на подпункт 14 статьи 39¹⁶ ЗК РФ, поскольку в соответствии с правилами землепользования и застройки города на спорном земельном участке запланировано осуществление комплексного развития территории, что не соответствует цели использования земельного участка, указанной заявителем.

Заявитель оспорил решение комитета в судебном порядке.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, признал оспариваемый отказ комитета незаконным, исходя из того, что в спорный период решение о комплексном развитии территории, в границах которой согласно правилам землепользования и застройки находится испрашиваемый земельный

участок, уполномоченным органом субъекта не принято, договор о комплексном развитии территории не заключен, документация по планировке в отношении этой территории не подготовлена и не утверждена. При этом цель использования земельного участка, указанная заявителем, соответствует виду разрешенного использования земельного участка, установленному в ЕГРН.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила принятые по делу судебные акты и отказала в удовлетворении заявленного требования, указав следующее.

В силу положений части 2¹ статьи 23 и части 3⁴ статьи 33, части 10² статьи 45, пункта 5 части 1 статьи 67 ГрК РФ при планировании строительства (реконструкции) объектов капитального строительства в границах территории, в отношении которой в соответствии с правилами землепользования и застройки предусмотрено осуществление комплексного развития территорий, установление видов разрешенного использования земельных участков под размещение таких объектов возможно исключительно на основании утвержденной документации по планировке такой территории. При этом устанавливаемые виды разрешенного использования в силу указанных норм ГрК РФ могут не соответствовать видам разрешенного использования в составе градостроительного регламента территориальной зоны правил землепользования и застройки, «налагаемой» на территорию комплексного развития.

В данном случае спорный земельный участок находится в границах территории, в отношении которой правилами землепользования и застройки предусмотрено осуществление ее комплексного развития. В соответствии с региональным законодательством осуществление комплексного развития указанных территорий возможно исключительно путем применения определенных ГрК РФ механизмов на основании утвержденной в установленном порядке документации по планировке территории в целях ее комплексного развития. При этом ранее утвержденная документация по планировке территории, содержащая в отношении спорного земельного участка вид разрешенного использования «предприятие бытового обслуживания», в силу региональных требований законодательства является недействующей и не учитывается при подготовке документации по планировке территории в целях комплексного развития территории, осуществляемого в соответствии с ГрК РФ.

С учетом изложенного разрешенное использование применительно к территориям комплексного развития подразумевает не отдельный вид разрешенного использования земельного участка, а комплексное установление видов разрешенного использования земельных участков в границах соответствующих территорий при утверждении документации по планировке территории, что следует из правового режима такой территории, предполагающего возможность не учитывать действующий градостроительный регламент.

14. Отношения, связанные с реализацией договора аренды земельного участка, образованного из земельного участка, предоставленного для комплексного освоения в целях жилищного строительства на основании статьи 30² ЗК РФ, действовавшей до 1 марта 2015 г., регулируются в соответствии с положениями данной статьи.

Администрация и победитель аукциона (застройщик) в феврале 2015 г. заключили договор аренды земельного участка для комплексного освоения в целях жилищного строительства.

Впоследствии из указанного земельного участка выделен другой земельный участок, который был предоставлен застройщику в августе 2017 г. в аренду для комплексного освоения. В 2018 году застройщик на основании договора перенайма передал права и обязанности по договору аренды данного земельного участка новому арендатору.

Регистрирующий орган отказал в государственной регистрации договора перенайма со ссылкой на то, что действующее на момент заключения договора перенайма законодательство не допускает возможность уступки прав и перевода долга по обязательствам, возникшим из заключенного на торгах договора.

Застройщик обратился в суд с требованием о признании незаконным решения регистрирующего органа.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, удовлетворил требование застройщика.

Суд кассационной инстанции, сделав вывод о том, что в соответствии с пунктом 7 статьи 448 ГК РФ недопустима передача прав и обязанностей арендатора по договору, заключенному по итогам торгов, отменил принятые по делу судебные акты и отказал в удовлетворении требования застройщика.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила судебный акт суда кассационной инстанции и оставила в силе судебные акты судов первой и апелляционной инстанций, указав следующее.

Делая вывод о том, что договор перенайма не соответствует положениям пункта 7 статьи 448 ГК РФ, устанавливающего запрет на уступку прав арендатора по договору, заключенному на торгах, суд кассационной инстанции не учел, что правоотношения сторон, вытекающие из договора аренды земельного участка, предоставленного для комплексного освоения в целях жилищного строительства, возникли в феврале 2015 г.

Положения ГК РФ в измененной Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» редакции не применяются к правам и обязанностям, возникшим из договоров, заключенных до дня вступления его в силу (до 1 июня 2015 г.), при рассмотрении споров из названных договоров следует руководствоваться ранее действовавшей редакцией ГК РФ с учетом сложившейся практики ее применения (пункт 2 статьи 4, абзац второй пункта 4 статьи 421, пункт 2 статьи 422 ГК РФ).

При этом заключение в августе 2017 г. договора аренды участка, образованного в границах территории комплексного освоения, не имеет определяющего значения, поскольку правоотношения по выделу земельного участка, являющегося предметом указанного договора, возникли не в момент его государственной регистрации, а вследствие реализации арендатором его обязанности по комплексному освоению изначально имевшегося земельного участка.

Учитывая специфику отношений по предоставлению земельного участка для комплексного освоения в целях жилищного строительства, договоры аренды, заключенные в феврале 2015 г. и августе 2017 г., являются взаимосвязанными, так как после образования земельных участков в границах территории комплексного освоения первоначально предоставленный участок прекращает свое существование и заключаются новые договоры аренды в отношении образованных в границах предоставленной территории земельных участков.

В силу части 8 статьи 46⁴ ГрК РФ, введенной в действие Законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ, прекращение существования земельного участка, в отношении которого заключен договор о комплексном освоении территории, в связи с его разделом или возникновение у третьих лиц прав на земельные участки, образованные из такого земельного участка, не является основанием для прекращения прав и обязанностей, определенных договором.

Кроме того, в соответствии с частью 14 статьи 34 Закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ отношения, связанные с реализацией положений заключенных до дня вступления в силу данного федерального закона или после дня вступления в силу данного федерального закона в соответствии с частью 2 этой статьи договоров аренды земельных участков, предоставленных для комплексного освоения в целях жилищного строительства, и договоров аренды земельных участков, образованных из таких земельных участков, регулируются ЗК РФ (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу данного федерального закона, то есть до 1 марта 2015 г.).

При таких обстоятельствах в силу пункта 4 статьи 30² ЗК РФ арендатор земельного участка, предоставленного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, независимо от срока действия договора аренды такого земельного участка имеет предусмотренное пунктом 9 статьи 22 ЗК РФ право на передачу своих прав и обязанностей по договору аренды в порядке перенайма.

15. Продление по правилам статьи 19 Закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ срока действия договора аренды земельного участка, заключенного до 1 марта 2015 г. в соответствии со статьей 30² ЗК РФ для комплексного освоения в целях жилищного строительства, влечет продление срока строительства по такому договору.

Уполномоченный орган и победитель аукциона (арендатор) в 2011 году заключили договор аренды публичного земельного участка для его комплексного освоения в целях жилищного строительства.

В соответствии с условиями договора и требованиями статьи 30² ЗК РФ на основании подготовленной арендатором документации по планировке территории, утвержденной уполномоченным органом, осуществлен раздел исходного участка с образованием самостоятельных участков с видами разрешенного использования, предусмотренными проектом планировки.

Стороны дополнительным соглашением продлили срок договора аренды на три года в порядке, предусмотренном статьей 19 Закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ.

В период действия договор аренды арендатор в соответствии с пунктом 5 статьи 30² ЗК РФ обратился к арендодателю с предложением заключить договор купли-продажи с целью приобретения в собственность земельных участков, образованных в пределах территории комплексного освоения. В связи с отказом арендодателя в заключении указанного договора арендатор обратился в суд с требованием о понуждении арендодателя заключить договор купли-продажи земельных участков.

Отказывая в удовлетворении требования арендатора, суд первой инстанции исходил из того, что право на выкуп арендуемых участков не возникло в связи с истечением максимального срока строительства по договору аренды и неисполнением арендатором всех обязательств, предусмотренных договором аренды, в том числе по строительству всего объема жилищного и иного строительства.

Суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции и удовлетворил требование, указав, что дополнительным соглашением стороны продлили срок действия договора аренды, увеличив тем самым и срок комплексного освоения территории, арендатор исполнил предусмотренные договором обязательства, позволяющие ему реализовать законное право на выкуп земельных участков, образованных из исходного участка, у арендодателя возникла обязанность обеспечить арендатору указанное право.

Суд кассационной инстанции отменил судебный акт суда апелляционной инстанции и оставил в силе решение суда первой инстанции, дополнительно отметив, что продление сторонами срока действия договора аренды на три года по правилам Закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ не означает возможность автоматического продления срока комплексного освоения участка.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила

принятые по делу судебные акты, направила дело на новое рассмотрение, указав следующее.

Отношения, связанные с реализацией договора аренды 2011 года, регулируются ЗК РФ в редакции до 1 марта 2015 г., в том числе положениями статьи 30² ЗК РФ, действовавшей на момент заключения данного договора.

Пунктом 5 статьи 30² ЗК РФ было предусмотрено, что арендатор земельного участка, предоставленного для комплексного освоения в целях жилищного строительства, после утверждения в установленном порядке документации по планировке территории и государственного кадастрового учета земельных участков обладает исключительным правом на приобретение в пределах срока действия договора аренды в собственность участков, образованных из исходного участка, предоставленного для осуществления жилищного или иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования земельных участков.

Предусмотренному законом праву на приобретение арендатором в собственность земельных участков на основании положений приведенной нормы корреспондирует обязанность арендодателя заключить с арендатором договор купли-продажи участков (пункт 1 статьи 445 ГК РФ). При передаче спора о заключении указанного договора на рассмотрение суда требование о понуждении заключить договор подлежит удовлетворению при установлении судом наличия предусмотренных законом оснований и условий для заключения такого договора.

Положения статьи 19 Закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ, на основании которой стороны продлили срок действия договора аренды, применяются и к договорам аренды земельных участков, предоставленных для комплексного освоения в целях жилищного строительства, заключенным по результатам аукциона до 1 марта 2015 г.

Продление срока действия договора аренды земельного участка, предоставленного для комплексного освоения территории в целях жилищного строительства, без возможности использования участка в указанных целях противоречит сути правоотношений по комплексному освоению, которые до 1 марта 2015 г. регулировались положениями статьи 30² ЗК РФ.

Таким образом, продление сторонами срока действия договора аренды земельного участка влечет дальнейшую возможность осуществления арендатором предусмотренных положениями статьи 30² ЗК РФ мероприятий в указанных целях, в том числе продление срока строительства и возможность реализации арендатором исключительного права на выкуп образованных в границах территории комплексного освоения земельных участков при соблюдении условий пунктов 5 и 6 статьи 30² ЗК РФ.

Иное толкование противоречит целям принятия Закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ и может привести к нарушению прав арендаторов (застройщиков) публичных земельных участков, предоставленных для комплексного освоения в целях жилищного строительства,

на использование участка по назначению и поставит таких арендаторов в неравное положение с иными арендаторами публичных земельных участков, предоставленных для строительства объектов недвижимости.

Кроме того, положения пункта 5 статьи 30² ЗК РФ не содержат такого условия, как завершение строительства всех запланированных объектов инженерной инфраструктуры и жилых объектов, для реализации исключительного права на приобретение в собственность земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства, которые образованы в границах территории комплексного освоения.

При таких обстоятельствах арендатор имеет предусмотренное статьей 30² ЗК РФ исключительное право на выкуп спорных земельных участков в целях завершения строительства объектов в соответствии с установленными для данных участков видами разрешенного использования.

16. В ситуации, когда исполнение договора о развитии застроенной территории невозможно по обстоятельствам, за которые отвечает публично-правовое образование, арендная плата не подлежит взысканию с арендатора.

Застройщик (арендатор) и администрация (арендодатель) по результатам аукциона в 2014 году заключили договор о развитии застроенной территории.

Администрация обратилась в суд с требованием об обязании застройщика исполнить обязательство по передаче в муниципальную собственность благоустроенных квартир и жилых помещений для предоставления гражданам, выселяемым из жилых помещений многоквартирных домов, подлежащих сносу.

Застройщик предъявил к администрации встречные требования о признании договора о развитии застроенной территории недействительным и применении последствий недействительности сделки путем обязания администрации возратить денежные средства, перечисленные в счет оплаты стоимости права на заключение данного договора.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, удовлетворил требования администрации и отказал застройщику во встречном иске.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила принятые по делу судебные акты, направила дело на новое рассмотрение, указав следующее.

Отношения, связанные с вопросами развития застроенной территории, регулируются положениями статей 46¹–46³ ГрК РФ.

Из смысла статьи 46¹ ГрК РФ в редакции, действовавшей в спорный период, следует, что решение о развитии застроенной территории должно приниматься органом местного самоуправления с учетом заключения

компетентных в вопросах градостроительства и архитектуры органов при наличии градостроительного регламента, а также местных нормативов градостроительного проектирования в целях освобождения земельных участков от старых строений и их нового комплексного освоения.

Согласно части 1 статьи 46² ГрК РФ по договору о развитии застроенной территории одна сторона обязуется в установленный договором срок своими силами и за свой счет и (или) с привлечением других лиц и (или) средств других лиц выполнить обязательства в соответствии с пунктами 3–6 части 3 указанной статьи (подготовить проект планировки застроенной территории, создать или приобрести и передать в государственную или муниципальную собственность благоустроенное жилье для предоставления гражданам определенных категорий, уплатить выкупную цену за изымаемые жилые помещения в аварийных многоквартирных домах, осуществить строительство на территории, в отношении которой принято решение о развитии), а другая сторона (орган местного самоуправления) обязуется создать необходимые условия для выполнения обязательств в соответствии с пунктами 7–9 части 3 этой же статьи (утвердить проект планировки, принять решение об изъятии путем выкупа жилья в аварийных домах, предоставить земельные участки для строительства без проведения торгов).

По смыслу приведенных норм в результате исполнения договора о развитии территории достигаются как цели, преследуемые органом местного самоуправления за счет средств исполнителя (застройщика) по увеличению жилищного фонда, в том числе по сносу аварийных домов, предоставлению благоустроенного жилья гражданам, проживающим в аварийных и подлежащих сносу домах, передаче в муниципальную собственность дополнительного жилья, так и цели, преследуемые застройщиком, по получению земельных участков в границах подлежащей развитию территории для капитального строительства и получению прибыли в результате использования и реализации построенных объектов. В градостроительном законодательстве отсутствуют нормы, из которых бы следовало, что развитие застроенных территорий может осуществляться в целях благоустройства территории без возведения капитальных объектов.

По своей правовой природе обязательства органа местного самоуправления и лица, заключившего с ним договор о развитии застроенной территории, являются встречными, а договор о развитии застроенной территории носит взаимный характер (пункт 1 статьи 2, пункт 1 статьи 307, пункт 1 статьи 307¹, статья 328 ГК РФ).

Между тем осуществление строительства на спорной территории не представляется возможным, о чем администрация должна была знать, поскольку еще до заключения договора о развитии застроенной территории нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации установлены градостроительные ограничения, запрещающие строительство каких-либо капитальных объектов на данной территории.

В силу пункта 3 статьи 328 ГК РФ ни одна из сторон обязательства,

по условиям которого предусмотрено встречное исполнение, не вправе требовать по суду исполнения, не предоставив причитающегося с нее по обязательству другой стороне.

По общему правилу, если обязанность одной стороны прекратилась невозможностью исполнения согласно пункту 1 статьи 416 ГК РФ, то прекращается и встречная обязанность другой стороны (пункт 1 статьи 328 ГК РФ). Исключения составляют случаи, когда на стороне лежит риск наступления невозможности исполнения в виде сохранения ее обязанности, несмотря на то, что встречная обязанность прекратилась (риск неполучения встречного предоставления), и (или) в виде наступления обязанности возместить убытки (риск убытков).

Специальным законодательством об обязательствах, возникающих из договора о развитии застроенной территории, не предусмотрено возложение на застройщика риска невозможности исполнения обязательств муниципального образования, то есть обязанности исполнять договор без встречного предоставления со стороны муниципального образования, что, по сути, превращало бы предоставление застройщика в дарение.

В случае невозможности исполнения муниципальным образованием своих обязательств, предусмотренных положениями градостроительного законодательства и условиями договора о развитии застроенной территории (исполнение сделки является юридически невозможным в том числе из-за градостроительных ограничений, установленных органом власти), по общим правилам прекращаются и обязательства исполнителя такого договора, а следовательно, муниципальное образование не вправе требовать от инвестора-застройщика исполнения в натуре – передачи в муниципальную собственность благоустроенных квартир.

Системное толкование статей 46¹–46³ ГК РФ свидетельствует о том, что обязанности по внесению платы при заключении договора со стороны арендатора корреспондирует не обязанность заключить договор как факт (плата исключительно за заключение договора), а обязанность по предоставлению земельного участка и возможность осуществления строительства. Поэтому при невозможности исполнить обязанность по осуществлению строительства по обстоятельствам, риск которых возложен на муниципальное образование, оно должно вернуть полученное встречное предоставление, так как ничего не предоставило взамен. Именованное указанное денежное предоставление платой за заключение договора не может изменять его суть, предписанную императивными нормами градостроительного законодательства.

Поскольку решение о развитии застроенной территории и проведении аукциона принимала администрация, лицо, полагавшееся на действия органа публичной власти, не может быть признано недобросовестным.

17. После возведения на публичном земельном участке, предоставленном в аренду в границах территории комплексного

освоения в целях жилищного строительства, запланированного объекта недвижимости и регистрации права собственности застройщика на данный объект (перехода права собственности к иному лицу) прекращается обязанность по внесению арендной платы за земельный участок, занятый таким объектом, в размере, установленном аукционной документацией.

Арендодатель публичных земельных участков, предоставленных для комплексного освоения в целях жилищного строительства, обратился в суд с требованием о взыскании платы за пользование земельными участками к собственнику объектов недвижимости, которые были возведены в рамках исполнения договоров комплексного освоения предшествующим арендатором данных участков.

Размер платы за пользование земельными участками арендодатель рассчитал, исходя из ставки арендной платы, установленной в договорах аренды земельных участков в целях их комплексного освоения, заключенных в 2013 году с предшествующим арендатором.

Суд первой инстанции отказал арендодателю в удовлетворении требования, сделав вывод об отсутствии оснований для взыскания платы в указанном размере, поскольку собственник объектов недвижимости не являлся стороной по договорам аренды участков, заключенных с иным лицом в рамках комплексного освоения, а приобрел объекты недвижимости у застройщика-арендатора, который построил эти объекты.

Суд апелляционной инстанции, с которым согласился суд кассационной инстанции, отменил решение суда первой инстанции и удовлетворил требование арендодателя, указав, что с момента перехода права собственности на объекты недвижимости к новому собственнику последний приобрел права и обязанности арендатора публичных земельных участков, на которых расположены эти объекты, в связи с чем обязан вносить плату за пользование участками в размере арендной платы, определенной в соответствии с условиями договоров аренды 2013 года, заключенных по результатам аукциона.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила принятые по делу судебные акты, указав следующее.

Законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ изменены нормы земельного законодательства, регулирующие порядок предоставления публичных земель в аренду, в том числе для их комплексного освоения. Пунктом 14 статьи 34 данного закона предусмотрено, что отношения, связанные с реализацией положений заключенных до дня вступления в силу этого закона договоров аренды земельных участков, предоставленных для комплексного освоения в целях жилищного строительства, и договоров аренды земельных участков, образованных из таких земельных участков, регулируются ЗК РФ в редакции, действовавшей до 1 марта 2015 г.

По смыслу статьи 30² ЗК РФ и статьи 3 Закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ (действовавшими в период заключения в 2013 году

с застройщиком договора аренды земельного участка в целях комплексного освоения территории) целью договоров аренды земельных участков для их комплексного освоения является строительство жилых объектов и объектов инженерной инфраструктуры. Особенностью данных договоров является то, что при достижении указанных целей и исполнения сторонами обязательств (завершения строительства, ввода объектов в эксплуатацию и регистрации на них права собственности определенных договорами лиц) правоотношения по этим договорам как в отношении исходных земельных участков, так и участков, которые образованы в процессе межевания и раздела исходных участков для возведения конкретных объектов недвижимости, прекращаются в силу статьи 408 ГК РФ надлежащим исполнением.

Кроме того, частью 3 статьи 12² Закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ установлено, что единый институт развития (арендодатель) осуществляет права и исполняет обязанности по договорам, заключенным им в соответствии с данным федеральным законом, до полного исполнения сторонами обязательств по таким договорам, соглашениям либо до расторжения таких договоров, соглашений по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

В связи с завершением строительства запланированных объектов недвижимости, переданных в собственность ответчика, в силу приведенных норм обязательства, предусмотренные договорами аренды, заключенными с застройщиком в отношении земельных участков, сформированных для эксплуатации этих объектов, прекратились.

При прекращении обязательств по указанным договорам аренды комплексного освоения в отношении спорных земельных участков к новому собственнику расположенных на них объектов недвижимости не могут перейти права и обязанности арендатора-застройщика, в том числе в части внесения арендной платы в размере, предусмотренном договорами в соответствии с протоколами аукционов на период осуществления комплексного освоения в целях жилищного строительства.

Согласно части 3 статьи 16⁴ Закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ граждане, юридические лица, имеющие в собственности объекты ИЖС, иные объекты недвижимого имущества, расположенные на земельных участках единого института развития, приобретают права на эти земельные участки в соответствии со статьей 39²⁰ ЗК РФ, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 1¹ части 5 статьи 16¹, статьей 16⁵ Закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ.

В силу пункта 1 статьи 39²⁰ ЗК РФ исключительное право (то есть без торгов) на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках.

Согласно пункту 3 статьи 39⁷ ЗК РФ размер арендной платы за земельный участок, находящийся в федеральной собственности,

подлежащий предоставлению в аренду без торгов, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Таким образом, неверен вывод судов апелляционной и кассационной инстанций о том, что собственник объектов недвижимости осуществляет фактическое пользование земельными участками на условиях договоров аренды 2013 года и обязан вносить плату за пользование в размере арендной платы, предусмотренной этими договорами.

V. Иные вопросы, связанные с предоставлением публичных земельных участков

18. Уполномоченный орган, определяя соответствие многодетной семьи условию регионального закона, регулирующего предоставление публичных земельных участков, должен учитывать факт проживания всех членов семьи на данной территории, который не может зависеть от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства в регионе.

Гражданин, имеющий трех несовершеннолетних детей, оспорил в суде отказ уполномоченного органа в бесплатном предоставлении земельного участка для ИЖС. Отказ мотивирован тем, что дети не имеют постоянной регистрации на территории субъекта Российской Федерации, в котором гражданин зарегистрирован и обратился в уполномоченный орган в целях получения земельного участка.

Судами трех инстанций такой отказ признан правомерным ввиду того, что согласно региональному закону, принятому во исполнение подпункта 6 статьи 39⁵ ЗК РФ и устанавливающему случаи и порядок бесплатного предоставления публичного земельного участка в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, одним из критериев отнесения граждан к данной категории является проживание всех членов многодетной семьи на территории этого субъекта Российской Федерации.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила принятые судами судебные акты, указав следующее.

Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

В целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством введен регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, который осуществляется в соответствии с Законом № 5242-1.

По смыслу положений названного закона посредством регистрации органы регистрационного учета удостоверяют акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства. Регистрация не входит в понятие места жительства и является лишь одним

из обстоятельств, отражающих факт нахождения гражданина по месту жительства или пребывания.

Отсутствие регистрации не исключает возможность установления места жительства гражданина на основе других данных, не обязательно исходящих от органов регистрационного учета. Такими данными в силу статьи 2 Закона № 5242-I признаются, в частности, наличие в собственности жилого помещения, договора найма или аренды жилого помещения и другие.

Местом жительства гражданина является место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает (пункт 1 статьи 20 ГК РФ, статья 2 Закона № 5242-I).

Местом жительства несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет, или граждан, находящихся под опекой, признается место жительства их законных представителей – родителей, усыновителей или опекунов (пункт 2 статьи 20 ГК РФ).

Согласно части 2 статьи 3 Закона № 5242-I регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Из изложенного следует, что законодательство в сфере регистрационного учета граждан в Российской Федерации не закрепляет определенного приоритета регистрации по месту жительства перед регистрацией по месту пребывания.

Таким образом, право многодетных семей на получение земельного участка в собственность бесплатно связано в силу приведенного правового регулирования только с фактом проживания родителей с детьми на территории определенного субъекта Российской Федерации, который не может зависеть от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства в этом регионе.

Судом установлено, что гражданин зарегистрирован по месту жительства в квартире, расположенной на территории субъекта Российской Федерации, в котором он обратился для реализации заявленного права. В этой же квартире зарегистрированы по месту пребывания его несовершеннолетние дети, двое из которых являются собственниками данной квартиры (по $\frac{1}{4}$ доли в праве собственности). Двое детей получают образование в образовательных учреждениях, находящихся на территории указанного субъекта Российской Федерации.

Приведенные обстоятельства свидетельствовали о постоянном проживании гражданина и его несовершеннолетних детей на территории субъекта Российской Федерации, в котором он обратился в уполномоченный орган в целях получения земельного участка.

Кроме того, судом установлено, что данная многодетная семья право на получение земельного участка, предусмотренное подпунктом 6 статьи 39⁵

ЗК РФ, по месту постоянной регистрации детей в другом субъекте Российской Федерации не реализовала.

С учетом изложенного оспариваемое решение уполномоченного органа являлось незаконным.

19. В целях предоставления многодетной семье бесплатно публичного земельного участка уполномоченный орган устанавливает соответствие этой семьи предусмотренным региональным законом условиям на основании тех обстоятельств, которые наступили после рождения третьего ребенка.

Уполномоченный орган отказал заявителю в предоставлении публичного земельного участка в собственность бесплатно ввиду несоответствия его многодетной семьи условиям, предусмотренным законом субъекта Российской Федерации (далее – региональный закон), в котором он проживает, в частности заявитель в 2018 году произвел отчуждение принадлежавшего ему на праве собственности земельного участка.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, признал данный отказ правомерным.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила принятые по делу судебные акты, поскольку судами не учтено следующее.

Установление случаев и порядка предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункт 6 статьи 39⁵ ЗК РФ).

Региональным законом предусмотрена, что право на бесплатное предоставление земельных участков имеют многодетные семьи, соответствующие нескольким условиям, в частности если со дня вступления в силу этого закона члены многодетной семьи не производили отчуждение, а также раздел принадлежащих им на праве собственности земельных участков определенной площади. Региональный закон вступил в силу в июне 2011 г.

При этом многодетной семьей в Российской Федерации является семья, имеющая трех и более детей, статус которой устанавливается бессрочно (пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 23 января 2024 г. № 63 «О мерах социальной поддержки многодетных семей»).

Таким образом, субъектом спорных отношений является именно семья, имеющая троих и более детей, то есть многодетная семья, следовательно, правовые последствия влекут фактические обстоятельства на момент образования данной семьи, а именно после рождения третьего ребенка.

Согласно материалам дела семья заявителя стала многодетной в августе 2024 г. после рождения третьего ребенка.

Между тем на день принятия решения о постановке на учет в целях предоставления земельного участка для ИЖС бесплатно никто из ее членов в собственности или на ином праве земельных участков не имел.

Соответственно, ни заявитель, ни другие члены многодетной семьи не отчуждали земельного участка, а также не осуществляли раздел принадлежащих им на праве собственности земельных участков, то есть отвечали предусмотренным региональным законом требованиям.

При таких данных, принимая во внимание, что заявитель использовать право на бесплатное получение земельного участка мог только после рождения в 2024 году третьего ребенка, заключенный им в 2018 году договор по отчуждению земельного участка не мог быть учтен уполномоченным органом при принятии оспариваемого решения.

20. Положение регионального закона, предусматривающее снятие многодетной семьи с учета, а также отказ в предоставлении ей бесплатно в собственность земельного участка по причине достижения одним из детей ко дню предоставления данного участка возраста восемнадцати лет либо двадцати трех лет при его обучении в образовательном учреждении по очной форме, не соответствует федеральному законодательству.

Многодетная семья оспорила в судебном порядке положение регионального закона, которым предусмотрена возможность принятия органом, уполномоченным на предоставление земельного участка, решения о снятии гражданина, имеющего трех и более несовершеннолетних детей, с учета и об отказе в предоставлении ему бесплатно в собственность земельного участка в случае отсутствия ко дню предоставления земельного участка в собственность справки из образовательного учреждения об обучении детей старше восемнадцати лет по очной форме обучения.

Суд первой инстанции пришел к выводу о соответствии такой нормы положениям федерального законодательства и в удовлетворении требования отказал.

Суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции и удовлетворил требование, исходя из следующего.

ЗК РФ наделяет законодателя субъекта Российской Федерации полномочием определять случаи бесплатного предоставления земельных участков в собственность, порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно по основаниям, указанным в подпунктах 6 и 7 статьи 39⁵ названного кодекса, порядок и основания снятия граждан с данного учета (подпункты 6, 7 статьи 39⁵, пункт 2 статьи 39¹⁹ ЗК РФ).

Оспариваемое положение регионального закона предусматривало возможность снятия гражданина с учета и отказа в предоставлении ему бесплатно в собственность земельного участка в случае отсутствия ко дню предоставления такого участка справки из образовательного учреждения

об обучении детей старше восемнадцати лет по очной форме обучения, несмотря на то, что при постановке граждан на такой учет они соответствовали всем требованиям, предъявляемым к ним указанным законом (в том числе имели троих и более несовершеннолетних детей или детей старше восемнадцати лет, обучающихся в образовательных учреждениях по очной форме обучения).

Вместе с тем правовая норма, содержащаяся в подпункте 6 статьи 39⁵ ЗК РФ, направлена на обеспечение улучшения жилищных условий многодетных семей (с тремя и более детьми) в рамках реализации комплекса соответствующих мер, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1119-р «Об утверждении комплекса мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих 3 и более детей».

Право граждан, имеющих трех и более детей и нуждающихся в жилых помещениях, на получение в собственность бесплатно земельного участка или иных мер поддержки по обеспечению жилыми помещениями гарантировано федеральным законодательством, в том числе ЗК РФ и Законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ.

Произвольный отказ от выполнения государством принятых на себя публично-правовых обязательств недопустим.

Субъект Российской Федерации, предусматривая соответствующее право за многодетными семьями и принимая их на учет в целях предоставления в собственность бесплатно земельного участка, берет на себя определенное публично-правовое обязательство, что ввиду изложенного также исключает произвольный отказ от него.

Соответственно, не может являться основанием для отказа многодетной семье в предоставлении публичного земельного участка в собственность бесплатно достижение ребенком возраста восемнадцати лет либо двадцати трех лет в случае его обучения в образовательном учреждении по очной форме, если такая семья поставлена с установленным законом порядке на учет и не реализовала указанное право по независящим от нее причинам, поскольку это приведет к снижению уровня правовых гарантий многодетных семей.

С учетом изложенного оспоренное положение регионального закона признано не соответствующим федеральному законодательству.

21. Публичные земельные участки, предоставляемые многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства, должны быть снабжены необходимой коммунальной, транспортной и иной инфраструктурой, от наличия которой зависит возможность осуществления строительства, а также последующего пользования возведенным жилым объектом.

Многодетной семье в составе пяти человек безвозмездно предоставлен в собственность земельный участок.

Между тем данный участок не был обеспечен инженерными коммуникациями и дорогами, соответствующее финансирование возведения (строительства) инфраструктуры отсутствовало, что явилось основанием для обращения многодетной семьи в суд с требованиями о признании бездействия уполномоченного органа, выразившегося в необеспечении инженерными коммуникациями и дорогами земельного участка, незаконным, возложении на него соответствующей обязанности.

Суд первой инстанции решением, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, отказал многодетной семье в удовлетворении требований, установив, что на текущий год запланировано финансирование в целях обеспечения инженерной инфраструктурой жилого комплекса, на территории которого расположен в том числе спорный земельный участок.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила принятые по делу судебные акты, поскольку суды не учли, что льготный порядок предоставления земельных участков многодетным семьям не предполагает произвольного формирования перечня земельных участков, предоставляемых в соответствии с законом в собственность граждан бесплатно (далее – Перечень).

В силу предписаний подпункта 6 статьи 39⁵ ЗК РФ, а также положений закона субъекта Российской Федерации, в котором многодетной семьей реализовано право на получение земельного участка, включение земельных участков, предназначенных для ИЖС, в Перечень осуществляется при условии их обеспечения инженерной инфраструктурой применительно к условиям соответствующего населенного пункта региона либо при условии, что на обеспечение инженерной инфраструктурой этих земельных участков предусмотрено финансирование на текущий финансовый год.

Кроме того, предоставление земельного участка многодетной семье в собственность бесплатно выступает как мера социальной поддержки многодетных семей и в силу конституционных принципов равенства и справедливости предполагает недопустимость возложения на них бремени несения дополнительных финансовых затрат, связанных с инфраструктурным оснащением предоставленных земельных участков.

Иное вследствие значительной тяжести такого рода вынужденных расходов могло бы обесценить данную меру социальной поддержки и поставить под сомнение доверие граждан к действиям государства. Именно на органах публичной власти лежит обязанность по благоустройству соответствующих территорий.

Из материалов дела следовало, что с момента предоставления многодетной семье спорного земельного участка до обращения в суд прошло более двух с половиной лет. Между тем публичный орган не исполнил обязанность по обеспечению земельного участка необходимой коммунальной, транспортной и иной инфраструктурой, от наличия которой

зависит возможность осуществление самого ИЖС, а также последующего пользования возведенным жилым объектом.

При таких обстоятельствах бездействие уполномоченного органа являлось незаконным.