



Николай Алексеевич Андрианов

менеджер проектов по разрешению споров и
урегулированию конфликтов *VEGAS LEX*

Отмена градостроительного плана земельного участка и разрешение на строительство

Комментарий к определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 10.02.2015 № 305-КГ14-2820

Вопросы регулирования градостроительной деятельности неоднократно становились предметом рассмотрения высших судов, в связи с чем вынесенное ВС РФ определение от 10.02.2015 по делу № А40-167282/13 представляет значительный интерес в контексте дальнейшего развития судебной практики.

В 2002 г. между Московским земельным комитетом и Фондом «Международная спортивная академия Владислава Третьяка» был заключен договор аренды земельного участка, по условиям которого в аренду Фонду были предоставлены два земельных участка общей площадью 8,7 га для проектирования, строительства и дальнейшей эксплуатации спортивно-оздоровительного и культурно-развлекательного комплекса. В 2011 г. Москомархитектура выдала градостроительный план земельного участка (ГПЗУ) и утвердила архитектурно-градостроительное решение будущего объекта. В 2012 г. право аренды земельного участка у Фонда в порядке перенайма было приобретено ООО «Митино спорт сити» (далее — общество). В декабре 2012 г. Мосгосстройнадзор выдал обществу разрешение на строительство сроком действия до 2015 г., однако в июле 2013 г. уведомил его об отзыве этого разрешения на основании решения Градостроительно-земельной комиссии г. Москвы (ГЗК). Посчитав решение об отзыве разрешения на строительство незаконным, общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании его недействительным.

Решением Арбитражного суда г. Москвы от 12.02.2014 по делу № А40-167282/13 требования общества были удовлетворены. Разрешая спор, суд исходил из того,

что основания для отмены ранее выданного разрешения на строительство исчерпывающим образом перечислены в ч. 21.1 ст. 51 Градостроительного кодекса (ГрК) РФ. Установив отсутствие таких оснований в рассматриваемом деле, суд признал решение об отзыве выданного обществу разрешения на строительство недействительным.

Девятый арбитражный апелляционный суд с таким подходом не согласился и постановлением от 25.04.2014 решение Арбитражного суда г. Москвы от 12.02.2014 по делу отменил, а в удовлетворении заявленных обществом требований отказал. В обоснование отказа суд апелляционной инстанции сослался на то, что в силу ч. 1 ст. 51 ГрК РФ разрешение на строительство подтверждает соответствие проектной документации требованиям ГПЗУ, в составе которого указывается в том числе информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства. Суд установил, что ГЗК было принято решение об аннулировании ГПЗУ, в связи с чем и было отменено ранее выданное разрешение на строительство. Посчитав, что в отсутствие действующего ГПЗУ отзыв разрешения на строительство не может нарушать права и законные интересы заявителя, суд не нашел оснований для удовлетворения заявленных требований.

ФАС Московского округа постановлением от 24.07.2014 отменил постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25.04.2014 по делу № А40-167282/13, а решение Арбитражного суда г. Москвы от 12.02.2014 оставил в силе. Вывод апелляционного суда о возможности прекращения действия разрешения на строительство в административном порядке в отсутствие оснований, перечисленных в ч. 21.1 ст. 51 ГрК РФ, суд кассационной инстанции признал не основанным на нормах права, отметив, что органы, осуществляющие государственно-властные полномочия, не вправе произвольно препятствовать осуществлению гражданских и иных прав физических и юридических лиц, в том числе в отношении ранее предоставленных таким лицам специальных прав.

Определением Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 10.02.2015 решение Арбитражного суда г. Москвы и постановление ФАС Московского округа от 12.02.2014 по делу № А40-167282/13 были отменены, а постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25.04.2014 по тому же делу оставлено без изменения. В обоснование своих выводов ВС РФ сослался на предусмотренный ст. 44, 46 и 51 ГрК РФ порядок выдачи ГПЗУ и разрешения на строительство, с учетом которого разрешение на строительство выдается на основании ГПЗУ при условии соответствия проектной документации указанным в нем требованиям. ВС РФ обратил внимание на то, что решение ГЗК, во исполнение которого было принято оспариваемое решение об отмене ранее выданного разрешения на строительство, не только отменяло ранее выданный ГПЗУ, но также предписывало приостановить реализацию инвестиционного контракта, выполнение строительных работ на земельном участке, отменить ранее выданное разрешение на строительство объекта.

Оставляя в силе постановление суда апелляционной инстанции, ВС РФ отметил, что при рассмотрении дела суд установил, что принадлежащий обществу земельный участок находится в зоне охраняемого культурного слоя, режим содержания которой предусматривает проведение охранных археологических раскопок, а так-

же осуществление археологических наблюдений с целью изучения культурного слоя и выявления памятников археологии, в то время как в выданном обществу ГПЗУ сведения об объекте культурного наследия в нарушение ст. 44 и 46 ГрК РФ указаны не были.

С учетом этого ВС РФ пришел к выводу о том, что ГПЗУ и оформленное согласно его сведениям разрешение на строительство изначально были выданы с нарушением требований норм о градостроительной деятельности, в связи с чем суд апелляционной инстанции обоснованно отказал в удовлетворении заявления общества. При этом Судебная коллегия также приняла во внимание отсутствие в материалах дела сведений о начале обществом строительства объекта.

Ранее дела со схожими фактическими обстоятельствами рассматривались Президиумом ВАС РФ. Так, в постановлении от 06.07.2004 № 1424/04 Президиум указал на то, что, основываясь на необходимости контроля за соблюдением действующего законодательства при осуществлении публичных функций, компетентный орган местного самоуправления, его должностное лицо вправе в порядке самоконтроля отменить ранее принятый данным либо другим должностным лицом органа местного самоуправления правовой акт. Руководствуясь положениями ст. 48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Президиум ВАС РФ пришел к выводу о том, что уполномоченный орган был вправе отменить ранее вынесенное им с нарушением предусмотренных законом процедур распоряжение о предоставлении земельного участка в аренду для строительства.

В постановлении от 25.02.2010 № 15951/09 Президиум ВАС РФ признал за мэром Москвы полномочия по устранению нарушения законодательства путем отмены ненормативного акта, принятого подведомственным ему органом исполнительной власти — Мосгосстройнадзором, отметив при этом, что, поскольку на основании выданных Мосгосстройнадзором разрешений за застройщиком было зарегистрировано право собственности на объект недвижимости, оспорено оно может быть только в судебном порядке.

С учетом сформулированных в постановлениях Президиума ВАС РФ от 06.07.2004 № 1424/04 и от 25.02.2010 № 15951/09 правовых позиций Судебная коллегия ВС РФ, установив, что разрешение на строительство было выдано застройщику с нарушением требований законодательства в области охраны объектов культурного наследия и что застройщик при этом не начал строительство на земельном участке, могла ограничиться данными обстоятельствами, сделав вывод о правомерности отмены разрешения на строительство выдавшим его органом в порядке самоконтроля. Однако в обоснование своих выводов Коллегия сослалась на факт отмены ГПЗУ, на основании которого застройщику было выдано разрешение на строительство.

В период своей деятельности ВАС РФ неоднократно обращался к вопросам градостроительства. Так, в постановлении от 30.07.2013 № 58 Пленум ВАС определил нормативно-правовую природу документов территориального планирования и градостроительного зонирования и ненормативный характер документации по планировке территории, правовых актов об установлении границ зон с особыми

условиями использования территории. Президиум ВАС РФ в постановлении от 02.07.2013 № 1633/13 указал, что по смыслу ст. 41–46 ГрК РФ ГПЗУ по существу представляет собой выписку из правил землепользования и застройки, проекта планировки и проекта межевания территории квартала (микрорайона) применительно к конкретному земельному участку, в которой указывается информация о строительных характеристиках предназначенного для застройки участка и имеющихся в отношении него строительных ограничениях, отметив при этом, что ГПЗУ *не устанавливает соответствующие характеристики, а лишь воспроизводит те из них, которые определены в перечисленных актах в отношении территории, на которой расположен данный участок*. ВС РФ, в свою очередь, отмечал, что ГПЗУ должен выдаваться по заявлению заинтересованного лица и уполномоченный орган не вправе при этом требовать предоставления дополнительных документов, кроме тех, которые необходимы для установления личности заявителя (определения ВС РФ от 27.03.2013 № 6-КГ12-11 и от 21.06.2013 № 65-КГ13-1), а также что заявитель не обязан обосновывать необходимость получения ГПЗУ (определение ВС РФ от 10.09.2014 № 18-КГ14-96). С учетом этого юридическое значение ГПЗУ сходно со значением выписки из ЕГРП, воспроизводящей содержащиеся в Реестре сведения по состоянию на дату ее выдачи.

В постановлении от 18.06.2013 № 136/13 Президиум ВАС РФ обратил внимание на то, что, осуществляя градостроительное регулирование, уполномоченные органы должны устанавливать разумный баланс между интересами собственников и обладателей иных прав на земельные участки и защищаемыми законом правами и интересами иных лиц, а также публичными интересами. В связи с этим ВАС РФ признал за муниципалитетами право на изменение условий градостроительного освоения территорий, в том числе после выдачи правообладателю земельного участка ГПЗУ, воспроизводящего ранее установленные в отношении такого участка характеристики, а за правообладателями участков — право требовать возмещения убытков, причиненных вследствие установления дополнительных градостроительных ограничений.

В рассматриваемом же определении от 10.02.2015 № 305-КГ14-2820 ВС РФ не только придал ГПЗУ совершенно иное значение некоего выдаваемого в индивидуальном порядке разрешительного документа (что противоречит сути заложенных в основу действующего ГрК РФ принципов градостроительного развития территорий), но и допустил возможность его последующей отмены, связав с этим негативные для застройщика последствия.

Обращает на себя внимание также то обстоятельство, что в обоснование незаконности выдачи разрешения на строительство ВС РФ сослался не на то, что застройка участка противоречит законодательству об охране объектов культурного наследия (на протяжении более 10 лет арендатор вносил арендную плату, имея в виду возможность застройки участка в соответствии с условиями договора аренды), а на то, что связанные со строительством ограничения (необходимость проведения предваряющих строительство археологических раскопок и наблюдений) не были указаны в ГПЗУ.

Несмотря на то, что ВС РФ сослался на установленный нижестоящими судами факт нахождения участка в границах территории объекта культурного наследия, из

судебных актов по делу это совершенно не следует: в постановлении от 25.04.2014 по данному делу апелляционный суд указал, что ГПЗУ был отменен ГЗК «в связи с возражениями жителей», а не вследствие того, что при его выдаче не были учтены особые условия использования территории.

Весьма спорным представляется и поддержанный ВС РФ вывод апелляционного суда о том, что в отсутствие действующего ГПЗУ отмена выданного застройщику разрешения на строительство не может нарушать его прав и законных интересов (притом что именно разрешение на строительство в силу ст. 51 ГрК РФ дает застройщику право осуществлять строительство, а его отмена лишает застройщика такого права).

Остается надеяться, что примененный ВС РФ при разрешении данного дела подход либо будет пересмотрен в рамках других дел, либо не получит широкого распространения в практике, оставшись исключением для Москвы, где до настоящего времени не приняты правила землепользования и застройки.