

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 303-ЭС24-12863

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А04-8322/2023

Резолютивная часть определения объявлена 19 ноября 2024 г.

Полный текст определения изготовлен 03 декабря 2024 г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Грачевой И.Л., судей Борисовой Е.Е. и Хатыповой Р.А.

при участии представителей общества с ограниченной ответственностью «Специализированный застройщик «Фараон» Ковалевского Д.А. (доверенность от 12 декабря 2023 г.), администрации Благовещенского муниципального округа Амурской области Гурьяновой С.В. (доверенность от 29 декабря 2023 г.),

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации Благовещенского муниципального округа Амурской области на решение Арбитражного суда Амурской области от 26 октября 2023 г., постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 15 февраля 2024 г. и постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 22 апреля 2024 г. по делу № А04-8322/2023,

### УСТАНОВИЛА:

Общество с ограниченной ответственностью «Специализированный застройщик «Фараон» (далее - Общество) обратилось в Арбитражный суд Амурской области с заявлением о признании незаконными решений администрации Благовещенского муниципального округа Амурской области (далее - Администрация), содержащихся в сообщениях от 28 августа 2023 г., об отказе в выдаче разрешений на строительство трех многоквартирных домов на земельных участках с кадастровыми номерами 28:10:013002:4500,

28:10:013002:4515, 28:10:013002:4501; об обязанности Администрации выдать разрешения на строительство указанных объектов.

К участию в деле привлечена Прокуратура Амурской области.

Арбитражный суд Амурской области решением от 26 октября 2023 г., оставленным без изменения постановлением Шестого арбитражного апелляционного суда от 15 февраля 2024 г. и постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 22 апреля 2024 г., удовлетворил требования Общества, признал незаконными решения Администрации от 28 августа 2023 г. и обязал Администрацию восстановить нарушенные права Общества путем выдачи ему разрешений на строительство трех многоквартирных домов.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Администрация, ссылаясь на нарушение судами трех инстанций норм материального и процессуального права, просит пересмотреть в кассационном порядке указанные судебные акты.

Определением от 11 октября 2024 г. судьи Верховного Суда Российской Федерации жалоба Администрации вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзывах на кассационную жалобу Общество и Прокуратура Амурской области просят отказать в ее удовлетворении, считая обжалуемые судебные акты законными и обоснованными.

До начала судебного заседания от Прокуратуры Амурской области поступило ходатайство о рассмотрении кассационной жалобы Администрации без участия представителя Прокуратуры Амурской области.

В судебном заседании представитель Администрации поддержал доводы жалобы, а представитель Общества - доводы, приведенные в отзыве на жалобу.

Согласно части 1 статьи 291<sup>11</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Грачевой И.Л., выслушав объяснения представителей Администрации и Общества, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о наличии предусмотренных частью 1 статьи 291<sup>11</sup> АПК РФ оснований для отмены обжалуемых судебных актов.

Как следует из материалов дела и установлено судами, Общество 23 августа 2023 г. обратилось в Администрацию с заявлениями о выдаче разрешений на строительство в отношении следующих объектов – «Многоквартирный жилой дом в с. Чигири Благовещенского района Амурской области, литер 4», «Многоквартирный жилой дом в с. Чигири Благовещенского

района Амурской области, литер 5», «Многоквартирный жилой дом в с. Чигири Благовещенского района Амурской области, литер 6», расположенных на земельных участках с кадастровыми номерами 28:10:013002:4500, 28:10:013002:4515 и 28:10:013002:4501.

Администрация письмами от 28 августа 2023 г. отказала Обществу в выдаче разрешений на строительство указанных многоквартирных домов исходя из того, что в разделе I «Пояснительная записка» прилагаемых проектных документаций отсутствуют технические условия подключения многоквартирных домов к сетям электроснабжения, технические условия на отвод ливневых вод, технические условия организации проезда к земельным участкам. В решении об отказе в выдаче разрешения на строительство многоквартирного жилого дома в с. Чигири Благовещенского района Амурской области, литер 6, дополнительно указано на несоответствие проектных решений потребности в электрической энергии техническим условиям подключения к сетям электроснабжения.

Общество, полагая, что данные отказы Администрации не соответствуют закону и нарушают его права и законные интересы, обратилось в арбитражный суд с настоящими требованиями.

Суд первой инстанции, сославшись на статьи 198, 200, 201 АПК РФ, статью 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс), пункты 2.8, 2.9.1 Административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства (в том числе внесение изменений в разрешение на строительство объекта капитального строительства и внесение изменений в разрешение на строительство объекта капитального строительства в связи с продлением срока действия такого разрешения)», утвержденного постановлением Администрации от 20 марта 2023 г. № 588, признал незаконными оспариваемые отказы Администрации и обязал Администрацию выдать разрешения на строительство многоквартирных домов.

Суд исходил из следующего: у Общества отсутствовала обязанность по представлению с заявлениями о выдаче разрешений на строительство технических условий, поименованных Администрацией в оспариваемых решениях, поскольку выдача технических условий, предусмотренных частью 7 статьи 48 Градостроительного кодекса, является государственной услугой, реализуемой органом муниципальной власти на территории Российской Федерации; несоответствие проектных решений потребности в электрической энергии техническим условиям подключения к сетям электроснабжения, а также начало строительства без получения соответствующего разрешения не относятся к законным основаниям для отказа в выдаче разрешения на строительство; Администрация не указала, какие именно проектные решения потребности в электрической энергии не соответствуют техническим условиям подключения к сетям электроснабжения и в чем данное несоответствие выражается; поскольку Общество неоднократно, начиная с 20 марта 2023 г., обращалось в Администрацию за выдачей разрешений на строительство, получая отрицательные решения по данным обращениям, иных, помимо

изложенных в оспариваемых решениях оснований, Администрацией не указано, с целью восстановления нарушенных прав и законных интересов Общества на Администрацию необходимо возложить обязанность выдать разрешения на строительство домов.

Апелляционный и окружной суды согласились с выводами суда первой инстанции.

Судебная коллегия считает, что суды трех инстанций при рассмотрении настоящего дела неправильно применили нормы материального и процессуального права и не учли следующего.

По смыслу статей 198, 200 и 201 АПК РФ для признания незаконными решений (действий, бездействия), принятых органами, осуществляющими публичные полномочия, необходимо наличие в совокупности двух условий: несоответствие оспариваемого решения (действий, бездействия) закону (иному нормативному правовому акту) и нарушение прав (интересов) заявителя в сфере предпринимательской (иной экономической) деятельности.

Законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на принципах, закрепленных в статье 2 Градостроительного кодекса, к числу которых относятся принципы ответственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов (пункты 6 и 7).

Строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения на строительство, выдаваемого в порядке статьи 51 Градостроительного кодекса, за исключением случаев, предусмотренных названной статьей.

Согласно части 1 статьи 51 Градостроительного кодекса разрешение на строительство представляет собой документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом, проектом планировки территории и проектом межевания территории, а также допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием такого участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

Как следует из частей 1 и 2 статьи 48 Градостроительного кодекса, получению разрешения на строительство предшествует подготовка проектной документации, которая представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой и графической формах и (или) в форме информационной модели и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта.

В силу части 6 статьи 48 Градостроительного кодекса в случае, если подготовка проектной документации осуществляется индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом на основании договора подряда на подготовку проектной документации, заключенного с застройщиком, техническим заказчиком, то заказчик обязан представить следующие документы: градостроительный план земельного участка; результаты инженерных изысканий (в случае, если они отсутствуют, договором подряда на подготовку проектной документации должно быть предусмотрено задание на выполнение инженерных изысканий); технические условия подключения (технологического присоединения), предусмотренные статьей 52.1 данного Кодекса (в случае, если функционирование проектируемого объекта капитального строительства невозможно обеспечить без подключения (технологического присоединения) такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения).

Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87 (далее – Положение).

В соответствии с подпунктом «б» пункта 10 Положения в пояснительной записке к проектной документации указываются, в том числе реквизиты технических условий подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, предусмотренные статьей 52.1 Градостроительного кодекса, если функционирование проектируемого объекта капитального строительства невозможно обеспечить без подключения (технологического присоединения) такого объекта к сетям инженерно-технического обеспечения.

Данные документы (копии документов, оформленные в установленном порядке) являются обязательным приложением к пояснительной записке в полном объеме (пункт 11 Положения).

Согласно части 15 статьи 48 Градостроительного кодекса проектная документация утверждается застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором. В случаях, предусмотренных статьей 49 данного Кодекса, застройщик или технический заказчик до утверждения проектной документации направляет ее на экспертизу. При этом проектная документация утверждается застройщиком или техническим заказчиком при наличии положительного заключения экспертизы проектной документации.

В целях строительства объекта капитального строительства застройщик направляет в орган местного самоуправления заявление о выдаче разрешения на строительство с приложением необходимых документов, перечень которых установлен частью 7 статьи 51 Градостроительного кодекса.

Одними из обязательных документов, прилагаемых к заявлению о выдаче разрешения на строительство, являются материалы проектной документации, утвержденной в соответствии с частью 15 статьи 48 Градостроительного кодекса: а) пояснительная записка; б) схема планировочной организации земельного участка, выполненная в соответствии с информацией, указанной в

градостроительном плане земельного участка; в) разделы, содержащие архитектурные и конструктивные решения, а также решения и мероприятия, направленные на обеспечение доступа инвалидов к объекту капитального строительства (в случае подготовки проектной документации применительно к объектам здравоохранения, образования, культуры, отдыха, спорта и иным объектам социально-культурного и коммунально-бытового назначения, объектам транспорта, торговли, общественного питания, объектам делового, административного, финансового, религиозного назначения, объектам жилищного фонда); г) проект организации строительства объекта капитального строительства; положительное заключение экспертизы проектной документации, в соответствии с которой осуществляется строительство (пункты 3 и 4 части 7 статьи 51 названного Кодекса).

Документы, указанные в пунктах 1, 3 и 4 части 7 статьи 51 Градостроительного кодекса, направляются заявителем самостоятельно, если указанные документы (их копии или сведения, содержащиеся в них) отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости или едином государственном реестре заключений (часть 7.2 статьи 51).

Из совокупного толкования норм градостроительного законодательства следует, что технические условия подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства – многоквартирного дома к сетям инженерно-технического обеспечения (электроснабжение, водоотведение, водоснабжение, теплоснабжение, газоснабжение) являются исходными и обязательными документами на этапе подготовке проектной документации. В отношении проектной документации, разработанной в отсутствие технических условий подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, не подлежит выдаче положительное заключение экспертизы, предусмотренной статьей 49 Градостроительного кодекса, так как такая документация не может быть признана соответствующей законодательству.

Вывод судов о том, что у Общества отсутствовала обязанность по представлению с заявлениями о выдаче разрешений на строительство технических условий, поименованных Администрацией в оспариваемых решениях, поскольку выдача технических условий является государственной услугой, реализуемой органом муниципальной власти на территории Российской Федерации, является не правомерным.

По смыслу действующего законодательства обязанность по предоставлению в составе пояснительной записки и проектной документации технических условий на подключение объекта к существующим сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе к сетям электроснабжения, возложена непосредственно на застройщика, обращающегося с заявлением о выдаче разрешения на строительство.

Оснований для применения положений части 7.1 статьи 51 Градостроительного законодательства и запроса данных документов в порядке межведомственного информационного взаимодействия в рассматриваемом

случае у Администрации не имелось, поскольку выдача технических условий подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (электроснабжение, водоотведение, водоснабжение, теплоснабжение, газоснабжение) не является государственной или муниципальной услугой, и осуществляется соответствующими ресурсоснабжающими (сетевыми) организациями по заявлениям застройщика.

В соответствии с частью 13 статьи 51 Градостроительного кодекса уполномоченный орган отказывает в выдаче разрешения на строительство в частности при отсутствии документов, предусмотренных частью 7 данной статьи.

Статьей 19 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – Закон № 384-ФЗ) предусмотрено, что для обеспечения выполнения санитарно-эпидемиологических требований в проектной документации зданий и сооружений с помещениями с постоянным пребыванием людей, за исключением объектов индивидуального жилищного строительства, должно быть предусмотрено устройство систем водоснабжения, канализации, отопления, вентиляции, энергоснабжения.

Положения статьи 51 Градостроительного кодекса предписывают уполномоченному органу в течение пяти рабочих дней со дня получения заявления о выдаче разрешения на строительство провести проверку наличия документов, необходимых для принятия решения о выдаче разрешения на строительство, проверку соответствия проектной документации требованиям к строительству объекта капитального строительства, а также допустимости размещения объекта капитального строительства в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации, и выдать или отказать - с указанием причин отказа - в выдаче соответствующего разрешения; устанавливают исчерпывающий перечень оснований для отказа в такой выдаче, относя к нему, в том числе несоответствие представленных документов требованиям к строительству объекта капитального строительства (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2022 г. № 2344-О).

Администрация при рассмотрении спора неоднократно указывала, что проектная документация разработана застройщиком без технических условий на подключение многоквартирных домов к сетям инженерно-технического обеспечения, поскольку часть технических условий получена после принятия оспариваемых отказов, а часть не получена до завершения рассмотрения дела в судах трех инстанций. В отсутствие данных документов не имеется объективной возможности проверить соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительными и строительными нормами и правилами к строительству многоквартирных домов.

Однако суды, признавая незаконными отказы Администрации и обязывая ее выдать Обществу разрешения на строительство, в нарушение требований

статьи 71 АПК РФ не проверили, соответствует ли представленная Обществом с заявлениями о выдаче разрешений проектная документация на строительство многоквартирных домов требованиям, установленным градостроительным законодательством и Законом № 384-ФЗ. В материалах дела отсутствуют документы, которые застройщик представлял с заявлениями о выдаче разрешений на строительство.

Между тем проверка соответствия представленных застройщиком документов требованиям законодательства имеет существенное значение с учетом цели законодательного регулирования спорных отношений и исходя из необходимости достижения целей создания комфортной среды для проживания населения на территории села Чигири Благовещенского района Амурской области, недопустимости нарушения прав граждан на комфортные и безопасные условия проживания, а также исходя из того, что разрешение на строительство как документ, получению которого предшествует подготовка проектной документации и ее экспертиза, является гарантией, выдаваемой государственными органами, подтверждающей надежность конструкций строящегося объекта и его безопасность для жизни и здоровья людей.

Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в определении Судебной коллегии по экономическим спорам от 16 июня 2015 г. № 309-КГ15-209, системное толкование положений статей 49 и 51 Градостроительного кодекса дает основание полагать, что застройщик вправе приступить к строительству только после получения разрешения на строительство объекта, осуществления всех предусмотренных законом мероприятий и оформления документов, подготавливаемых в целях получения разрешения на строительство. Между тем, как следует из материалов дела, Общество приступило к строительству, не подготовив необходимые документы и не получив разрешение на строительство, за что было привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (решение Арбитражного суда Амурской области от 20 сентября 2023 г. по делу № А04-7990/2023).

Кроме того, в пояснениях, поданных в Судебную коллегию, Администрация дополнительно указала, что представленная Обществом вместе с заявлениями о выдаче разрешений на строительство проектная документация, изготовленная обществом с ограниченной ответственностью «ПромСтройПроект», подписана главным инженером проекта Басамыгиной А.Н. В судебном заседании мирового судьи по Благовещенскому городскому судебному участку № 6, состоявшемся 13 августа 2024 г., Басамыгина А.Н., допрошенная в качестве свидетеля по уголовному делу, пояснила, что около пяти лет в указанной организации не работает, проектную документацию Обществу не разрабатывала и не подписывала.

В пункте 26 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» разъяснено, что суд вправе указать наделенному

публичными полномочиями органу на необходимость принятия решения о восстановлении права, устранения допущенного нарушения, совершения им определенных действий в интересах заявителя только в случае, если судом при рассмотрении дела установлены все обстоятельства, служащие основанием материальных правоотношений.

Поскольку в данном случае суды не исследовали документацию, представленную Обществом для выдачи разрешений на строительство многоквартирных домов, и не дали оценку ее соответствия требованиям законодательства, у судов отсутствовали правовые основания для возложения на Администрацию обязанности выдать соответствующие разрешения на строительство.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что суды трех инстанций существенно нарушили нормы материального и процессуального права, неполно исследовали обстоятельства, имеющие существенное значение для правильного разрешения спора, поэтому обжалуемые судебные акты подлежат отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду надлежит учесть изложенное, исследовать все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения спора; дать оценку доводам лиц, участвующих в деле; правильно применив нормы материального и процессуального права, разрешить спор.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291<sup>11</sup>-291<sup>15</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

#### **ОПРЕДЕЛИЛА:**

решение Арбитражного суда Амурской области от 26 октября 2023 г., постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 15 февраля 2024 г. и постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 22 апреля 2024 г. по делу № А04-8322/2023 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Амурской области.

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

Председательствующий

И.Л. Грачева

Судьи

Е.Е. Борисова

Р.А. Хатыпова