

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 307-ЭС23-17606

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А56-74330/2022

Резолютивная часть определения объявлена 21.11.2023

Полный текст определения изготовлен 27.11.2023

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Поповой Г.Г.,
судей Борисовой Е.Е., Якимова А.А.

при участии представителей Правительства Санкт-Петербурга Цой Г.Г. (по доверенности от 09.01.2023 № 07-125/2) и Махрова И.В. (по доверенности от 27.12.2022 № 07-125-598), Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга Цой Г.Г. (по доверенности от 16.01.2023 № 01-12-109/23-00) и Махрова И.В. (по доверенности от 09.01.2023 № 01-57-17/23-0-0), представителя акционерного общества «Альфа» Горбуновой Н.А. (по доверенности от 27.10.2023),

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу Правительства Санкт-Петербурга и Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга на решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 19.12.2022, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.04.2023 и постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.07.2023 по делу № А56-74330/2022,

установила:

акционерное общество «Альфа» (далее - Общество) обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с

заявлением о признании недействительным распоряжения Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга (далее - Комитет) от 11.05.2022 № 321/4-р об отказе Обществу в предоставлении в аренду без проведения торгов земельного участка с кадастровым номером 78:12:0633101:12 для размещения объектов капитального строительства, предназначенных для проведения научных исследований и об обязании Правительства Санкт-Петербурга (далее - Правительство) в течение 30 календарных дней с момента вступления решения суда в законную силу принять решение (издать постановление, совершить иные необходимые действия) о предоставлении Обществу в аренду без проведения торгов указанного земельного участка для названных целей, а также об установлении на случай неисполнения судебного акта судебной неустойки, подлежащей взысканию с Правительства в пользу Общества в размере 100 000 руб. за каждый день неисполнения вступившего в законную силу судебного акта.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, в порядке статьи 51 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) привлечены общество с ограниченной ответственностью «Глоракс» и Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга.

Общество с ограниченной ответственностью «Глоракс» и Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, представителей для участия в судебном заседании не направили, в связи с чем дело рассмотрено в порядке статьи 291.10 АПК РФ в их отсутствие.

Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области решением от 19.12.2022, оставленным без изменения постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.04.2023 и постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.07.2023 распоряжение Комитета 11.05.2022 № 321/4-р признал незаконным, на Правительство возложил обязанность в течение 30 календарных дней с момента вступления решения суда в законную силу предоставить Обществу в аренду земельный участок с кадастровым номером 78:12:0633101:12 для размещения объектов капитального строительства, предназначенных для проведения научных исследований, в случае неисполнения судебного акта в установленный в решении срок присуждена к взысканию с Правительства в пользу Общества судебная неустойка в размере 50 000 руб. в месяц с момента истечения срока на исполнение судебного акта до момента его фактического исполнения. В удовлетворении требований в остальной части отказано.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, Комитет и Правительство обратились с кассационными жалобами в Верховный Суд Российской Федерации, в которых просят отменить обжалуемые судебные акты, ссылаясь на нарушение судами норм материального права, принять по делу новый судебный акт, которым в удовлетворении требований отказать.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 02.11.2023 кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном

заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Правительство и Комитет в судебном заседании поддержали доводы кассационной жалобы.

В отзыве и в судебном заседании представитель Общества просил в удовлетворении кассационной жалобы отказать.

Согласно части 1 статьи 291¹¹ 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 и обсудив доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Поповой Г.Г., а также выступление представителей сторон, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 19.12.2022, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.04.2023 и постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.07.2023 подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции по следующим основаниям.

Как установлено судами и следует из материалов дела, Общество обратилось в Комитет с заявлением от 25.04.2022 № 07 о предоставлении в аренду без проведения торгов на основании подпункта 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) земельного участка с кадастровым номером 78:12:0633101:12 с видом разрешенного использования «для размещения объектов капитального строительства, предназначенных для проведения научных исследований».

Указанный земельный участок поставлен на государственный кадастровый учет, по сведениям Единого государственного реестра недвижимости (далее - ЕГРН) вид разрешенного использования участка «для размещения объектов торговли».

В соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 22.12.2005 № 728-99 «О генеральном плане Санкт-Петербурга» испрашиваемый земельный участок находится в функциональной зоне ДР - многофункциональной общественно-деловой застройки с включением объектов жилой застройки и объектов инженерной инфраструктуры связанных с обслуживанием данной зоны, а также в территориальной зоне ТД1-1 - общественно-деловая подзона объектов многофункциональной общественно-деловой застройки и жилых домов, расположенных на территории исторически сложившихся районов Санкт-Петербурга с включением объектов инженерной инфраструктуры. В соответствии с градостроительным регламентом территориальной зоны и

документацией по планировке территории один из основных видов разрешенного использования - «проведение научных исследований».

Распоряжением Комитета от 11.05.2022 № 321/4-р Обществу отказано в предоставлении спорного земельного участка на основании подпункта 14 статьи 39.16 ЗК РФ, поскольку в соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга, утвержденными постановлением Правительства от 21.06.2016 № 524 (далее - Правила) участок расположен в границах территории, в отношении которой в соответствии с приложением 6 к Правилам, предусматривается осуществление комплексного развития территории, в связи с чем цель использования земельного участка, предусмотренная в Правилах, не соответствует цели использования, указанной Обществом в заявлении.

Общество, полагая, что оспариваемое распоряжение нарушает его права и законные интересы, поскольку, по его мнению, обстоятельства, препятствующие предоставлению земельного участка отсутствуют, обратилось в арбитражный суд с заявлением по настоящему делу.

Удовлетворяя частично заявленные требования, суды трех инстанций, руководствовались статьями 39.6, 39.14, 39.16, 39.17 ЗК РФ, статьей 8 Закона Санкт-Петербурга от 17.06.2004 № 282-43 «О порядке предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства, реконструкции и приспособления для современного использования» (далее - Закон № 282-43), Положением о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при подготовке и принятии решений о предоставлении объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства, реконструкции и проведения работ по приспособлению для современного использования, утвержденным постановлением Правительства от 21.07.2015 № 656, и исходили из того, что установление зоны комплексного развития территории не препятствует предоставлению спорного участка целевым назначением в соответствии с заявленным использованием (для размещения объекта проведения научных исследований), поскольку решение о комплексном развитии территории, в границах которой согласно Правилам находится испрашиваемый земельный участок, Правительством не принято, договор о комплексном развитии территории не заключен, документация по планировке территории не подготовлена и Правительством не утверждена.

При этом, по мнению судов, в последующем в соответствии с пунктом 4 статьи 14-2 Закона Санкт-Петербурга от 24.11.2009 № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» (в редакции Закона Санкт-Петербурга от 30.06.2022 № 444-59) решение о комплексном развитии территории может быть принято уполномоченным органом в отношении части территории, определенной Правилами в качестве территории, в границах которой предусматривается осуществление комплексного развития; допускается принятие решения о комплексном развитии территории в отношении территории, границы которой не совпадают с границами территории, указанной в Правилах в качестве территории, где запланировано осуществление комплексного развития, поэтому возможно исключение

спорного участка из границ территории, в отношении которой будут проводиться мероприятия по реализации комплексного развития.

Между тем судами не учтено следующее.

Основанием для обращения в арбитражный суд с иском по настоящему делу послужил отказ уполномоченного органа в предоставлении Обществу земельного участка в аренду без проведения торгов на основании подпункта 3 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ для размещения объектов капитального строительства, предназначенных для проведения научных исследований, ввиду несоответствия разрешенного использования земельного участка целям использования такого земельного участка, указанным в заявлении о предоставлении земельного участка (пункт 14 статьи 39.16 ЗК РФ).

По общему правилу в соответствии с пунктом 1 статьи 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона. Заключение такого договора без проведения торгов допускается только в случаях, прямо установленных статьей 39.6 ЗК РФ.

Пунктом 2 статьи 39.6 ЗК РФ установлен закрытый перечень случаев заключения договоров аренды земельных участков без проведения торгов.

Подпунктом 3 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ предусмотрено предоставление в аренду без проведения торгов земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, основанием предоставления земельного участка в аренду без торгов по правилам пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ является издание Губернатором Санкт-Петербурга, являющимся согласно пункту 1 статьи 16 Устава Санкт-Петербурга (принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14.01.1998) высшим должностным лицом Санкт-Петербурга, соответствующего распоряжения.

Таким нормативным правовым актом в Санкт-Петербурге является распоряжение Губернатора от 21.07.2015 №12-рг «О предоставлении земельных участков юридическим лицам для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов» (далее - распоряжение № 12-рг).

В соответствии с подпунктом 1.1 пункта 1 распоряжения № 12-рг предоставление земельных участков юридическим лицам в аренду без проведения торгов для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, являющихся объектами недвижимости, реализации масштабных инвестиционных проектов осуществляется при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным в пунктах 4 - 6 статьи 8 Закона № 282-43.

В соответствии с требованиями ЗК РФ Правительством разработаны нормативно-правовые акты, регулирующие порядок предоставления в аренду земельных участков для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения без осуществления процедуры торгов: Закон № 282-43, постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.07.2015 № 656 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при подготовке и принятии решений о предоставлении объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства, реконструкции и проведения работ по приспособлению для современного использования» (далее - Положение № 656).

В силу пункта 1 статьи 8 Закона № 282-43 целевое предоставление земельных участков осуществляется в случаях предоставления земельных участков без проведения торгов в соответствии с ЗК РФ.

Как указано в пункте 2 статьи 8 Закона № 282-43, решение о целевом предоставлении земельного участка, о заключении соглашения о застройке земельного участка принимается Правительством, если иное не установлено в указанной статье.

Основанием для целевого предоставления земельного участка для размещения объектов социально-культурного, коммунально-бытового назначения и для реализации масштабных инвестиционных проектов является распоряжение Губернатора Санкт-Петербурга (пункт 3 статьи 8 Закона № 282-43).

Согласно пункту 4 статьи 8 Закона № 282-43 критерием отнесения объекта социально-культурного назначения к объектам, размещение которых возможно в соответствии с пунктом 3 данной статьи, является отнесение объекта к объектам, размещаемым на основании, в том числе такого вида разрешенного использования земельного участка как «обеспечение научной деятельности».

Таким образом, при соблюдении указанных выше требований законодательства Санкт-Петербурга юридическое лицо вправе рассчитывать на предоставление земельного участка без торгов, то есть на исключительных условиях.

Суды при рассмотрении настоящего дела установив, что вид разрешенного использования спорного земельного участка «для размещения объектов торговли» внесен в ЕГРН; участок испрашивался для размещения объектов капитального строительства, предназначенных для проведения научных исследований, пришли к выводу, что цель использования земельного участка (проведение научных исследований) соответствует одному из основных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, указанному в градостроительных регламентах для зоны ТД1-1, поэтому не нашли оснований для отказа в предоставлении в аренду Обществу испрашиваемого участка без торгов.

Между тем в обоснование невозможности предоставления земельного участка Обществу для строительства капитального объекта Комитет и

Правительство в оспариваемом решении ссылались на то, что земельный участок находится в границах территории, в отношении которой Правилами предусмотрено осуществление ее комплексного развития.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ) одним из основных принципов градостроительного законодательства является обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории.

Из пункта 34 статьи 1 ГрК РФ следует, что комплексное развитие территории – это совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, городских округов.

Федеральным законом от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территории» (далее - Закон № 494-ФЗ) введена глава 10, положения которой определяют этапы реализации механизма комплексного развития территорий с учетом соответствующего вида.

Удовлетворяя требования Общества, суды также, ссылаясь на пункт 4 статьи 14-2 Закона № 508-100, указали на возможность принятия решения о комплексном развитии части территории, которая Правилами определена как территория для осуществления комплексного развития.

Данный вывод судов является необоснованным исходя из следующего.

Согласно части 5.2 статьи 30 ГрК РФ, если иное не предусмотрено нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, решение о комплексном развитии территории может быть принято в отношении территории, которая в соответствии с правилами землепользования и застройки на дату принятия указанного решения не определена в качестве такой территории, либо в отношении территории, границы которой не совпадают с границами территории, указанной в правилах землепользования и застройки в качестве территории, в отношении которой допускается осуществление деятельности по ее комплексному развитию.

Вместе с тем, согласно пункту 4 статьи 14-2 Закона Санкт-Петербурга от 24.11.2009 № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» в редакции Закона Санкт-Петербурга от 28.07.2021 № 383-95 (далее - Закон № 508-100) решение о комплексном развитии территорий принимается в отношении территории, которая в соответствии с Правилами, действующими на дату принятия указанного решения, определена в качестве территории, в границах которой предусматривается осуществление комплексного развития территории, или в отношении части такой территории.

Указанные положения статьи 14-2 Закона № 508-100 регламентируют вопросы комплексного развития территорий, то есть принятие решений о комплексном развитии территорий и заключение соответствующих договоров в

целях реализации этих решений. При этом не предоставляют иным лицам каких-либо преференций в виде возможности получения в аренду земельного участка, представляющего собой часть определенной Правилами территории, в границах которой предусматривается ее комплексное развитие.

Приложением № 6 к Правилам установлены территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории. Перечень данных территорий имеет исчерпывающий характер.

Таким образом, реализация комплексного развития территорий в Санкт-Петербурге возможна исключительно в отношении территорий (части таких территорий), границы которых установлены в составе Правил, утверждаемых постановлением Правительства Санкт-Петербурга.

Пунктом 4.7 Приложения № 1 к Правилам установлено, что утвержденные до вступления в силу Правил (изменений в Правила) проекты планировки территории, а равно проекты планировки с проектами межевания территорий, в которых предусматривается осуществление комплексного развития территории в соответствии с приложением № 6 к Правилам, признаются недействующими и не учитываются при подготовке документации по планировке территории в целях комплексного развития территории, осуществляемого в соответствии с ГрК РФ.

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 67 ГрК РФ в решение о комплексном развитии территории включаются основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, которые могут быть выбраны при реализации решения о комплексном развитии территории, а также предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах территории, в отношении которой принимается такое решение. Указанные основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельные параметры разрешенного строительства могут не соответствовать основным видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и (или) предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки.

Согласно положениям части 10.2 статьи 45 ГрК РФ в случае, если для реализации решения о комплексном развитии территории требуется внесение изменений в Генеральный план, Правила, подготовка указанной документации по планировке территории осуществляется одновременно с подготовкой изменений в Генеральный план, Правила. Утверждение указанной документации по планировке территории допускается до утверждения этих изменений в Генеральный план, Правила. Согласно части 2.1 статьи 23 и части 3.4 статьи 33 ГрК РФ такие изменения должны быть внесены в срок не позднее чем девяносто дней со дня утверждения проекта планировки территории в целях ее комплексного развития.

Следовательно, положения ГрК РФ (в редакции Федерального закона № 494-ФЗ) определяют, что при планировании строительства (реконструкции) объектов капитального строительства в границах территории, в отношении которой в соответствии с Правилами 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 выше положений ГрК РФ могут не соответствовать видам разрешенного использования в составе градостроительного регламента территориальной зоны Правил, «налагаемой» на территорию комплексного развития.

Судами не учтено, что в Санкт-Петербурге территории, в границах которых планируется осуществление комплексного развития территорий в силу регионального законодательства установлены в приложении № 6 к Правилам и их перечень имеет исчерпывающий характер, то есть развитие указанных территорий, в том числе земельных участков в их границах, возможно исключительно путем применения определенных ГрК РФ механизмов комплексного развития территорий на основании утвержденной документации по планировке территории в целях ее комплексного развития. При этом ранее утвержденная постановлением Правительства Санкт-Петербурга № 820 документация по планировке территории, содержащая в отношении спорного земельного участка такие виды разрешенного использования как «размещение объектов торговли» и «обеспечение научной деятельности» в силу указанных выше требований законодательства является недействующей. При этом 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, предполагающей возможность не учитывать действующий градостроительный регламент.

При таких обстоятельствах развитие спорной территории возможно исключительно путем применения механизма ее комплексного развития на основании разработанной и утвержденной в установленном порядке документации по планировке территории.

Указанный вывод соответствует правовой позиции, сформулированной в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 15.08.2023 № 307-ЭС23-1848.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации считает, что состоявшиеся по делу решение суда первой инстанции, постановление суда апелляционной инстанции и постановление арбитражного суда кассационной инстанции подлежат отмене на основании части 1 статьи 29111 АПК РФ как принятые при существенном нарушении

норм материального права, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела судам следует учесть изложенное выше, исследовать фактические обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения дела, принять законное и обоснованное решение, правильно применив нормы материального и процессуального права.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291¹¹–291¹⁵ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 19.12.2022, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.04.2023, постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.07.2023 по делу № А56-74330/2022 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Отменить приостановление исполнения решения Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 19.12.2022 по делу № А56-74330/2022, введенное определением Верховного Суда Российской Федерации от 12.09.2023.

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

Председательствующий судья

Г.Г. Попова

Судьи

Е.Е. Борисова

А.А. Якимов