



Секретариат Совета (ассоциации)
муниципальных образований

Оренбургской области

**ИНСТРУКТИВНО-
МЕТОДИЧЕСКОЕ
ПИСЬМО**

от 05.08.2021 № 2-1/38 ИМП

Главам муниципальных образований
Оренбургской области

О судебной практике Верховного
Суда Российской Федерации
по вопросам местного самоуправления
(по материалам обзора ВС РФ № 1 2021 года)

**Разрешение споров, связанных с трудовыми
и социальными отношениями**

1. В случае временного перевода гражданского служащего, проходящего гражданскую службу на условиях служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, на иную должность в том же государственном органе к отношениям сторон служебного контракта подлежат применению положения [части первой ст. 72.2](#) ТК РФ о гарантиях предоставления работнику прежней работы по окончании срока такого перевода.

К. обратилась в суд с иском к государственному органу о признании незаконным ее увольнения с государственной гражданской службы Российской Федерации по [п. 2 ч. 1 ст. 33](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (истечение срока действия срочного служебного контракта; далее - Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ), о восстановлении ее в должности ведущего специалиста-эксперта юридического отдела.

В обоснование заявленных требований К. ссылалась на то, что 13 января 2014 г. между представителем нанимателя и ней был заключен на неопределенный срок служебный контракт о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации (далее также - гражданская служба), по условиям которого она обязалась исполнять должностные обязанности специалиста 1 разряда юридического отдела.

16 мая 2014 г. приказом представителя нанимателя К. назначена на должность ведущего специалиста-эксперта юридического отдела, и с ней заключено дополнительное соглашение об изменении условий служебного контракта от 13 января 2014 г. в части размера месячного оклада и ежемесячной надбавки к должностному окладу, а также предоставления дополнительного отпуска за

ненормированный служебный день. Все остальные условия контракта от 13 января 2014 г. остались неизменными.

Приказом представителя нанимателя от 12 января 2018 г. К. назначена с 15 января 2018 г. в порядке перевода на должность главного специалиста-эксперта юридического отдела на период отсутствия гражданского служащего Р. с освобождением от должности ведущего специалиста-эксперта этого отдела.

12 января 2018 г. между представителем нанимателя и К. заключен срочный служебный контракт, в соответствии с которым К. обязалась исполнять должностные обязанности главного специалиста-эксперта юридического отдела на период отсутствия гражданского служащего.

31 января 2019 г. К. была предупреждена представителем нанимателя об освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы с 7 февраля 2019 г. по [п. 2 ч. 1 ст. 33](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ в связи с выходом с 8 февраля 2019 г. на гражданскую службу главного специалиста-эксперта юридического отдела Р.

1 февраля 2019 г. К. обратилась к представителю нанимателя с заявлением о назначении ее в порядке перевода с 8 февраля 2019 г. на прежнюю должность ведущего специалиста-эксперта юридического отдела ввиду окончания срока временного замещения должности главного специалиста-эксперта юридического отдела. В удовлетворении этого заявления ей было отказано.

Приказом представителя нанимателя от 6 февраля 2019 г. К. уволена 7 февраля 2019 г. с гражданской службы по [п. 2 ч. 1 ст. 33](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ (истечение срока действия срочного служебного контракта).

К. считала увольнение с гражданской службы незаконным, поскольку ее перевод на должность главного специалиста-эксперта носил временный характер и по окончании временного замещения этой должности представитель нанимателя обязан был предоставить ей прежнюю замещаемую должность ведущего специалиста-эксперта юридического отдела.

Разрешая спор и отказывая К. в удовлетворении иска в части требований о признании незаконным ее увольнения с гражданской службы по [п. 2 ч. 1 ст. 33](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ, суд первой инстанции исходил из того, что К. была назначена на должность главного специалиста-эксперта на основании срочного служебного контракта от 12 января 2018 г. на период нахождения в отпуске по уходу за ребенком гражданского служащего Р., за которой сохранялась данная должность гражданской службы. В связи с выходом на службу основного сотрудника заключенный с истцом срочный служебный контракт подлежал прекращению по [п. 2 ч. 1 ст. 33](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ (истечение срока действия срочного служебного контракта), вследствие чего действия ответчика по расторжению служебного контракта с К. являются правомерными, процедура расторжения срочного служебного контракта, предусмотренная Федеральным [законом](#) от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ, соблюдена.

Суд первой инстанции также отказал в удовлетворении требования К. о восстановлении ее в ранее замещаемой должности ведущего специалиста-эксперта, указав, что с момента назначения К. в порядке перевода на должность главного специалиста-эксперта ранее замещаемая ею должность ведущего специалиста-эксперта стала вакантной и ее замещение возможно любым

гражданином Российской Федерации по результатам конкурса. По мнению суда первой инстанции, основания для перевода К. на ранее замещаемую ею должность ведущего специалиста-эксперта отсутствовали, так как Федеральный [закон](#) от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ не содержит императивных предписаний, обязывающих представителя нанимателя сохранять за гражданским служащим прежнюю должность и обязывающих перевести гражданского служащего на эту должность по истечении срока действия срочного служебного контракта, такой перевод возможен только с согласия представителя нанимателя.

Суд первой инстанции признал несостоятельными ссылки К. на положения [ст. 72.2](#) ТК РФ, по смыслу которых работнику, замещающему временно отсутствующего работника, по окончании срока перевода гарантируется предоставление прежней работы, поскольку спорные отношения урегулированы нормами специального законодательства - Федеральным [законом](#) от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ, который и подлежит применению в данном случае.

Суд апелляционной инстанции, рассматривая дело по апелляционной жалобе К., согласился с выводами суда первой инстанции и их правовым обоснованием, дополнительно отметив, что К., давая согласие на заключение служебного контракта от 12 января 2018 г. на определенный срок, знала о его прекращении по истечении заранее оговоренного временного периода и согласилась на прохождение гражданской службы на предусмотренных в срочном служебном контракте условиях.

Кассационный суд общей юрисдикции, оставляя без изменения судебные постановления судов первой и апелляционной инстанций, счел содержащиеся в них выводы законными и обоснованными.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала выводы судов первой, апелляционной и кассационной инстанций основанными на неправильном применении и толковании норм материального права.

Прохождение гражданской службы и замещение должности гражданской службы осуществляются на основе служебного контракта - соглашения между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон ([ч. 1 ст. 23](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ).

Одним из принципов государственной гражданской службы Российской Федерации, установленных в [ст. 4](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ, является принцип стабильности гражданской службы ([п. 5 ст. 4](#) названного закона).

Для замещения должности гражданской службы представитель нанимателя может заключать с гражданским служащим: 1) служебный контракт на неопределенный срок; 2) срочный служебный контракт ([ч. 1 ст. 25](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ).

Срочный служебный контракт заключается в случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности гражданской службы или условий прохождения гражданской службы, если иное не предусмотрено Федеральным [законом](#) от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ и другими

федеральными законами ([ч. 3 ст. 25](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ).

При этом законодательство, регулирующее отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, устанавливая требования к содержанию контракта, права сторон по определению его условий и виды контрактов (служебный контракт на неопределенный срок и срочный служебный контракт), по общему правилу, не наделяет представителя нанимателя правом переоформить контракт, заключенный с гражданским служащим на неопределенный срок, на срочный служебный контракт.

Назначение гражданского служащего, проходящего гражданскую службу на условиях служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, на иную (невакантную) должность гражданской службы в том же государственном органе в соответствии с [ч. 3 ст. 30](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ возможно только по соглашению сторон служебного контракта, осуществляется на период временного отсутствия гражданского служащего, замещающего такую должность (болезнь, отпуск по уходу за ребенком до достижения возраста трех лет и др.), и оформляется актом государственного органа о назначении на должность гражданской службы.

[Частью 3 ст. 30](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ предусмотрено, что по соглашению сторон служебного контракта представитель нанимателя вправе назначить гражданского служащего на не обусловленную служебным контрактом должность гражданской службы, ранее замещаемую временно отсутствующим гражданским служащим, в том числе более высокой группы должностей, с установлением должностного оклада по временно замещаемой должности гражданской службы, но не ниже должностного оклада по ранее замещаемой должности гражданской службы, выплатой установленных по временно замещаемой должности гражданской службы надбавок и предоставлением государственных социальных гарантий.

Вместе с тем в названной [статье](#) не содержится норм, регулирующих отношения сторон служебного контракта по окончании срока временного перевода гражданского служащего на иную должность в том же государственном органе на период временного отсутствия гражданского служащего, ранее замещающего такую должность.

[Статьей 73](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ установлено, что федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной Федеральным [законом](#) от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ.

Следовательно, данной [статьей](#) предусмотрено субсидиарное применение норм трудового законодательства к отношениям, связанным с гражданской службой.

Эта правовая позиция отражена в [преамбуле](#) Обзора судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22 июня 2016 г.).

В соответствии с [частью первой ст. 72.2](#) ТК РФ по соглашению сторон, заключаемому в письменной форме, работник может быть временно переведен на другую работу у того же работодателя на срок до одного года, а в случае, когда такой перевод осуществляется для замещения временно отсутствующего работника, за которым в соответствии с законом сохраняется место работы, - до выхода этого работника на работу. Если по окончании срока перевода прежняя работа работнику не предоставлена, а он не потребовал ее предоставления и продолжает работать, то условие соглашения о временном характере перевода утрачивает силу и перевод считается постоянным.

Ввиду того, что в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ лишь [ст. 30](#) регламентирует порядок временного перевода гражданского служащего на иную должность в том же государственном органе на период временного отсутствия гражданского служащего, замещающего такую должность, и в названной [статье](#) не содержится норм, регулирующих отношения сторон служебного контракта по окончании срока этого временного перевода, в силу [ст. 73](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ в таком случае подлежат применению положения [части первой ст. 72.2](#) ТК РФ, по смыслу которых по окончании срока временного перевода работника на другую работу ему гарантируется предоставление прежней работы.

Суды первой и апелляционной инстанций при разрешении исковых требований К. о признании незаконным увольнения с гражданской службы, восстановлении в ранее замещаемой должности сослались на положения Федерального [закона](#) от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ, устанавливающие виды и срок действия служебного контракта, основания прекращения срочного служебного контракта, оставив без внимания подлежащие применению к спорным отношениям в системной взаимосвязи нормы [ч. 3 ст. 30](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ, определяющие порядок временного перевода гражданского служащего для замещения должности временно отсутствующего гражданского служащего, и положения [части первой ст. 72.2](#) ТК РФ, исходя из которых представитель нанимателя не вправе отказать гражданскому служащему, ранее проходившему службу на условиях служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, и назначенному в порядке перевода по основному месту службы временно на иную должность гражданской службы на период отсутствия другого гражданского служащего, в предоставлении по окончании срока такого перевода по его требованию прежней должности.

Вследствие неправильного применения норм материального права судебные инстанции не установили действительные правоотношения сторон и обстоятельства, имеющие значение для дела, а именно: было ли прекращено в установленном законом порядке действие служебного контракта от 13 января 2014 г., заключенного с К. на неопределенный срок, после назначения ее в порядке перевода с 15 января 2018 г. на должность главного специалиста-эксперта юридического отдела на период отсутствия гражданского служащего; имелись ли в соответствии с [ч. 3 ст. 30](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ основания для заключения с К., проходившей гражданскую службу на условиях служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, срочного служебного контракта от 12 января 2018 г. в связи с временным переводом ее на иную должность гражданской службы (на период отсутствия гражданского

служащего, за которым в соответствии с законом сохраняется должность гражданской службы).

Названные обстоятельства не вошли в предмет доказывания по делу и, соответственно, какой-либо правовой оценки судебных инстанций согласно правилам, установленным [ст. 67, 71](#) ГПК РФ, не получили.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отметила, что судами первой и апелляционной инстанций не принято во внимание при разрешении спора и то обстоятельство, что увольнение по окончании срока временного перевода на иную должность гражданского служащего, ранее проходившего службу на условиях заключенного на неопределенный срок служебного контракта, нарушает право К. на труд и не отвечает принципу стабильности гражданской службы, предполагающему, в частности, постоянность служебной деятельности для каждого гражданского служащего, сохранение его статуса и возможность продолжения служебных отношений при перераспределении кадров гражданской службы.

С учетом приведенного выше Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о неправомерности выводов судов первой и апелляционной инстанций об отказе в удовлетворении требований К. к государственному органу о признании увольнения с государственной гражданской службы Российской Федерации незаконным, восстановлении в ранее замещаемой должности, в связи с чем отменила судебные постановления и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Определение N 60-КГ20-3-К9

2. Отсутствие гражданина на день возникновения чрезвычайной ситуации в жилом доме, в котором он постоянно проживает, утраченном в результате такой чрезвычайной ситуации, не лишает его права на получение меры государственной поддержки в виде социальной выплаты на приобретение жилого помещения.

М. обратилась в суд с иском к местной администрации о признании права на получение меры государственной поддержки в виде социальной выплаты на приобретение жилого помещения в составе семьи из одного человека, об обязанности включить в список граждан, лишившихся жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации регионального характера, вызванной подтоплением территорий населенных пунктов Краснодарского края вследствие сильных дождей и ливней в октябре 2018 года, имеющих право на получение меры государственной поддержки в денежной форме - в виде социальной выплаты на приобретение жилого помещения.

В обоснование заявленных требований М. указала, что в период с 24 по 25 октября 2018 г. на территории Туапсинского района возникла чрезвычайная ситуация, сложившаяся из-за резкого подъема уровня воды в реках Краснодарского края в результате сильных дождей и ливней.

Дом, в котором проживает М., оказался в зоне чрезвычайной ситуации (подтопления) и получил повреждения, она является собственником 1/5 доли в праве общей собственности на этот жилой дом, постоянно в нем проживает и состоит на регистрационном учете по месту жительства.

Распоряжением местной администрации от 15 ноября 2018 г. названный дом наряду с другими жилыми домами признан непригодным для проживания в результате произошедшей 24 октября 2018 г. чрезвычайной ситуации.

Впоследствии М. обратилась в местную администрацию с заявлением о включении ее в список граждан, лишившихся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, имеющих право на получение мер государственной социальной поддержки в денежной форме - в виде социальной выплаты на приобретение жилого помещения (далее также - список граждан, имеющих право на получение социальной выплаты на приобретение жилого помещения).

31 января 2019 г. главой муниципального образования "Туапсинский район" М. отказано во включении в список граждан, имеющих право на получение социальной выплаты на приобретение жилого помещения, по той причине, что в утраченном жилом помещении ей принадлежит на праве общей собственности 1/5 доли, и М. не может быть включена в названный список отдельно, без учета интересов других участников общей долевой собственности и членов их семей, постоянно проживающих в данном доме.

По мнению М., отказ является незаконным, поскольку регулирующими спорные отношения положениями законодательства Краснодарского края не предусмотрено такого основания для отказа в предоставлении социальной выплаты на приобретение жилого помещения, как обращение в уполномоченный орган без согласования с другими собственниками утраченного в результате чрезвычайной ситуации жилого помещения.

Ответчик в суде исковые требования не признал.

Разрешая спор и отказывая М. в удовлетворении исковых требований, суд первой инстанции процитировал положения законодательства Краснодарского края и, сославшись на то, что М. на день возникновения чрезвычайной ситуации в названном жилом помещении не проживала, что, по мнению суда первой инстанции, подтверждается пояснениями представителя ответчика, актом обследования жилого помещения, пострадавшего в результате чрезвычайной ситуации, доверенностью, выданной М. в г. Москве 24 января 2019 г. на имя Б., на право представления ее интересов по вопросам, связанным с получением мер социальной поддержки, пришел к выводу об отсутствии у М. права на получение меры государственной поддержки в виде социальной выплаты на приобретение жилого помещения. В связи с изложенным суд первой инстанции также признал законным и обоснованным отказ местной администрации во включении М. в списки граждан на получение меры государственной поддержки в денежной форме - в виде социальной выплаты на приобретение жилого помещения.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции и их правовым обоснованием.

Кассационный суд общей юрисдикции, оставляя без изменения судебные постановления судов первой и апелляционной инстанций, признал содержащиеся в них выводы законными и обоснованными.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала выводы судов первой, апелляционной и кассационной инстанций ошибочными, основанными на неправильном применении и толковании норм материального и процессуального права, указав в том числе следующее.

Согласно [п. 2 ст. 18](#) Федерального закона от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" порядок и условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых гражданам Российской Федерации в соответствии с [п. 1 ст. 18](#) данного закона, устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

В Краснодарском крае отношения, связанные с предоставлением за счет средств краевого бюджета мер государственной поддержки по обеспечению жильем (далее - меры государственной поддержки) граждан Российской Федерации, лишившихся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера на территории Краснодарского края, урегулированы Законом Краснодарского края от 3 июля 2015 г. N 3210-КЗ "О мерах государственной поддержки по обеспечению жильем граждан, лишившихся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций" и Порядком предоставления меры государственной поддержки в денежной форме - в виде социальной выплаты на приобретение жилого помещения гражданам, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера на территории Краснодарского края, утвержденным постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 21 сентября 2015 г. N 891 (в редакции, действовавшей на момент чрезвычайной ситуации 24 октября 2018 г.; далее также - Порядок предоставления меры государственной поддержки на территории Краснодарского края).

Согласно положениям названных нормативных правовых актов Краснодарского края обязательными условиями для получения гражданами названной выплаты являются: постоянное проживание гражданина на момент возникновения чрезвычайной ситуации в жилом помещении, расположенном в зоне чрезвычайной ситуации, которое пострадало в результате чрезвычайной ситуации; регистрация гражданина по месту жительства в этом жилом помещении; признание жилого помещения в установленном порядке непригодным для проживания вследствие чрезвычайной ситуации; отсутствие у гражданина, лишившегося жилого помещения, в собственности иного жилого помещения; неполучение гражданином, лишившимся жилого помещения, иных мер поддержки по обеспечению жильем в связи с утратой этого жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации.

Право на получение социальной выплаты носит заявительный характер, предусматривающий обращение гражданина с заявлением о включении его в список граждан, лишившихся жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации и имеющих право на получение мер государственной поддержки. При этом перечень оснований для отказа во включении в названный список является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

Суды первой и апелляционной инстанций, отказывая М. в удовлетворении исковых требований о включении ее в список граждан, лишившихся жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации и имеющих право на получение мер государственной поддержки в виде социальной выплаты, положения приведенных нормативных правовых актов, определяющих условия и порядок

предоставления данной выплаты, не учли, к спорным отношениям их не применили.

Как следствие, суды первой и апелляционной инстанций не установили обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения спора о наличии у М. права на получение социальной выплаты, а именно: проживала ли М. на момент возникновения чрезвычайной ситуации в принадлежащем ей на праве собственности жилом помещении постоянно или ее проживание в этом жилом помещении носило временный характер; являлось ли это жилое помещение единственным жильем М.; были ли представлены М. в уполномоченный орган местного самоуправления все необходимые документы для решения вопроса о включении ее в список граждан, лишившихся жилого помещения и имеющих право на получение государственной социальной поддержки в виде социальной выплаты; предоставлялись или нет М. иные меры поддержки по обеспечению жильем в связи с утратой ею этого жилого помещения.

В нарушение [ч. 2 ст. 56](#) и [ч. 1 ст. 196](#) ГПК РФ суды первой и апелляционной инстанций не определили эти обстоятельства в качестве юридически значимых для правильного разрешения спора, не включили их в предмет доказывания и, соответственно, не дали этим обстоятельствам правовой оценки.

Делая вывод об отсутствии у М. права на получение государственной поддержки в виде социальной выплаты со ссылкой на то, что М. на день возникновения чрезвычайной ситуации в жилом доме, пострадавшем в результате чрезвычайной ситуации, не проживала, суды первой и апелляционной инстанций не приняли во внимание, что правовое значение в данном случае имеет факт именно постоянного проживания в данном жилом помещении на момент чрезвычайной ситуации. Временное же отсутствие гражданина в жилом помещении, утраченном в результате чрезвычайной ситуации, не лишает его права на получение мер государственной поддержки.

В нарушение [ст. 67, 71](#) ГПК РФ судами первой и апелляционной инстанций не дана оценка тому обстоятельству, что в спорном жилом помещении М. зарегистрирована по месту жительства постоянно с 2003 года, при том что регистрация гражданина по месту жительства в жилом помещении, утраченном в результате чрезвычайной ситуации, является по нормам законодательства Краснодарского края одним из условий для получения социальной выплаты.

Вывод судебных инстанций об отсутствии факта проживания М. на день чрезвычайной ситуации в указанном жилом помещении со ссылкой на акт обследования жилого помещения, пострадавшего в результате чрезвычайной ситуации, является ошибочным, поскольку названный акт составляется по результатам обследования объекта недвижимости на предмет его технического состояния и пригодности проживания в нем. Также несостоятельна ссылка судебных инстанций в обоснование данного вывода на доверенность, выданную М. в г. Москве, на имя Б. с правом представления интересов М. по вопросам, связанным с получением мер социальной поддержки, поскольку данная доверенность оформлена М. 24 января 2019 г., в то время как чрезвычайная ситуация имела место в октябре 2018 года.

Судами первой и апелляционной инстанций оставлено без внимания и правовой оценки и то обстоятельство, что при отказе в удовлетворении заявления М. о включении ее в соответствующий список вопрос фактического постоянного

проживания М. в жилом помещении, утраченном в результате чрезвычайной ситуации, уполномоченным органом местного самоуправления не ставился.

Кроме того, судами первой и апелляционной инстанций при разрешении спора по существу были допущены также иные существенные нарушения норм процессуального права.

Согласно [ч. 2 ст. 196](#) ГПК РФ суд принимает решение по заявленным истцом требованиям. Однако суд может выйти за пределы заявленных требований в случаях, предусмотренных федеральным законом.

В соответствии с разъяснениями, изложенными в [п. 5](#) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. N 23 "О судебном решении", заявленные требования рассматриваются и разрешаются по основаниям, указанным истцом, а также по обстоятельствам, вынесенным судом на обсуждение в соответствии с [ч. 2 ст. 56](#) ГПК РФ.

Как усматривается из материалов дела, местной администрацией М. было отказано в удовлетворении ее заявления о включении в список граждан, имеющих право на получение социальной выплаты на приобретение жилого помещения, по причине того, что в утраченном жилом помещении М. принадлежит на праве собственности 1/5 доли и она не может быть включена в названный список отдельно, без учета интересов других участников общей долевой собственности и членов их семей, постоянно проживающих в данном доме.

Полагая отказ во включении ее в список незаконным и обращаясь в суд с названным иском, М. указывала на то, что нормами Закона Краснодарского края от 3 июля 2015 г. N 3210-КЗ и Порядка предоставления меры государственной поддержки на территории Краснодарского края не предусмотрено такого основания для отказа в предоставлении социальной выплаты на приобретение жилого помещения, как обращение в уполномоченный орган без согласования с другими собственниками.

Однако в нарушение положений [ч. 3 ст. 196](#) ГПК РФ и разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации "О судебном решении" данные требования М. разрешены не были, правомерность отказа местной администрации М. во включении ее в список по причине того, что она является собственником 1/5 доли в праве собственности на жилой дом и не может быть включена в списки граждан, имеющих право на получение мер государственной поддержки, отдельно, без учета интересов других участников общей долевой собственности и членов их семей, постоянно проживающих в этом жилом доме, судом не проверена, эти обстоятельства, имеющие значение для дела, на обсуждение сторон спора судом не выносились и предметом рассмотрения не являлись.

Кассационный суд общей юрисдикции, проверяя по кассационной жалобе М. законность решения суда первой инстанции и апелляционного определения суда апелляционной инстанции, допущенные ими нарушения норм материального и процессуального права не выявил и не устранил.

С учетом изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила состоявшиеся по делу судебные постановления и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

[Определение](#) N 18-КГ20-70-К4

Практика применения законодательства о вещных правах

и земельного законодательства

3. Составленный уполномоченным органом акт проверки в отношении собственника объектов недвижимости, расположенных на находящемся в публичной собственности участке, с фиксацией выявленного нарушения и предписание об устранении такого нарушения представляют собой неразрывно связанные между собой акты, что не исключает оспаривание заявителем, полагающим свои права нарушенными, в том числе и акта проверки, в котором дается квалификация объектов в качестве движимого или недвижимого имущества, в одном процессе (в том числе по правилам [гл. 24](#) АПК РФ).

Общество, являясь собственником объектов недвижимости, в отношении которых зарегистрировано право собственности в Едином государственном реестре недвижимости, обратилось в Администрацию с заявлением о выкупе земельного участка, на котором расположены объекты недвижимости. Администрация в ответ предложила заключить договор аренды, поскольку в отношении указанного земельного участка существует ограничение оборотоспособности.

Администрация провела осмотр земельного участка, по результатам чего составила акт о нарушении, в котором зафиксировала факты самовольного размещения неустановленными лицами объектов. В указанном акте объекты были квалифицированы как нестационарные, то есть движимое имущество. На основании акта Администрация вынесла предписание о демонтаже спорных объектов, опубликовала его в СМИ и поручила муниципальному учреждению произвести демонтаж спорных объектов.

Также администрация отказала Обществу в предоставлении земельного участка в аренду на том основании, что расположенные на нем недвижимые объекты подлежат изъятию для государственных нужд, поскольку входят в границы земельного участка, предназначенного для реализации проекта транспортно-пересадочного узла.

Общество обратилось в суд с требованиями о признании незаконными акта о выявлении самовольно установленных нестационарных объектов, действий по требованию о демонтаже самовольно установленных нестационарных, отказа в предоставлении Обществу земельного участка в аренду без проведения торгов сроком на три года и о возложении на Администрацию обязанности заключить договор аренды указанного земельного участка сроком на три года.

Суд первой инстанции удовлетворил требования в части признания незаконным отказа в предоставлении участка в аренду и обязанности заключить договор. В остальной части отказал, указав, что Общество не доказало нарушение оспариваемыми актом проверки и постановлением Администрации его прав и законных интересов.

Суд апелляционной инстанции, выводы которого поддержал суд округа, не согласился с судом первой инстанции и отказал в удовлетворении требований, указав, что спорный земельный участок входит в границы планируемого строительства транспортно-пересадочного узла, имеет вид разрешенного использования "автомобильный транспорт", является ограниченным в обороте, поэтому в силу [п. 6 ст. 39.16](#) ЗК РФ не может быть предоставлен в аренду Обществу.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила акты судов трех инстанций и направила дело на новое рассмотрение, поскольку судами не было учтено следующее.

Оспаривая акты Администрации и ее действия, направленные на освобождение земельного участка посредством демонтажа расположенного на нем движимого имущества, Общество указывало, что на данном земельном участке расположены 6 недвижимых объектов, имеющих прочную связь с землей, право собственности на которые зарегистрировано за ним в Едином государственном реестре недвижимости, поэтому они не могут быть демонтированы ни им самим, ни по поручению Администрации муниципальным учреждением. Напротив, Общество, как собственник недвижимости, имеет исключительное право на земельный участок, на котором эти объекты расположены, и просит оформить земельные правоотношения, предоставив ему участок для их эксплуатации в аренду.

Согласно [ч. 1 ст. 198](#) АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Кроме того, [гл. 24](#) АПК РФ предусмотрены особенности рассмотрения дел об оспаривании решений органов местного самоуправления о сносе самовольных построек ([ч. 2 ст. 201](#) АПК РФ).

Разрешение вопроса о законности или незаконности (недействительности) оспариваемого ненормативного акта, действий, бездействия публичных органов и нарушения им прав и законных интересов заявителя зависит от правового регулирования правоотношений и установленных по конкретному делу обстоятельств.

В частности, при рассмотрении данного дела необходимо установить порядок предоставления земельного участка публичной собственности для размещения и использования недвижимых и движимых объектов частных лиц, полномочия публичных органов на осуществление проверок и вынесение обязательных предписаний, правовой режим земельного участка, наличие прав на размещение спорных объектов, их характеристики и иные значимые для разрешения спора обстоятельства.

Федеральный [закон](#) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" осуществление муниципального земельного контроля в границах городского округа относит к вопросам местного значения городского округа ([п. 26 ч. 1 ст. 16](#)).

Так, [ст. 72](#) ЗК РФ, положениями закона субъекта Российской Федерации и нормативных актов муниципального образования предусмотрена возможность проведения муниципального земельного контроля в отношении юридических лиц

с выдачей обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений земельного законодательства.

В случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, в акте проверки указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения. Должностные лица органов местного самоуправления направляют копию указанного акта в орган государственного земельного надзора ([п. 5 ст. 72](#) ЗК РФ).

В срок не позднее чем пять рабочих дней со дня поступления от органа местного самоуправления копии акта проверки, указанного в [п. 5 ст. 72](#) ЗК РФ, орган государственного земельного надзора обязан рассмотреть указанный акт и принять решение о возбуждении дела об административном правонарушении или решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и направить копию принятого решения в орган местного самоуправления ([п. 6 ст. 72](#) ЗК РФ).

При этом, по сути, акт проверки с фиксацией выявленного нарушения и предписание о его устранении представляют собой неразрывно связанные между собой акты, что не исключает оспаривание заявителем, полагающим свои права нарушенными, в том числе и акта проверки, в котором в числе прочего зафиксировано, что объект, зарегистрированный на праве собственности за Обществом как недвижимый, относится к движимому имуществу, в одном процессе, в том числе по правилам [гл. 24](#) АПК РФ.

Невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства может повлечь для юридического лица негативные последствия в виде сноса недвижимых объектов и демонтажа движимого имущества, лишению права собственности на них, привлечение к административной ответственности, установленной [ч. 1 ст. 19.5](#) КоАП РФ.

В этой связи вывод суда первой инстанции, поддержанный апелляционным судом и судом округа, о том, что оспариваемые акты и действия органа местного самоуправления об устранении нарушений земельного законодательства посредством сноса указанного имущества не нарушает либо иным образом не затрагивает права и законные интересы Общества, является ошибочным. Кроме того, без рассмотрения по существу данных требований невозможно определить наличие прав Общества на земельный участок площадью, необходимой для размещения и эксплуатации находящегося в его собственности имущества.

[Определение](#) N 305-ЭС20-12105

Споры, возникающие из обязательственных отношений

4. Если на момент обращения в регистрирующий орган с заявлением о регистрации соглашения о расторжении договора аренды земельного участка для строительства многоквартирного дома такой многоквартирный дом введен в эксплуатацию, произведена регистрация права собственности участников долевого строительства на объекты долевого строительства и отсутствуют иные

основания для отказа в регистрации, то такая регистрация должна быть осуществлена, независимо от даты заключения соглашения о расторжении договора аренды.

В 2011 году между Департаментом и Обществом (застройщик) был заключен договор аренды земельного участка для строительства многоквартирного дома. В отношении участка были зарегистрированы обременения в пользу Общества (аренда) и в пользу участников долевого строительства (ипотека в силу закона).

В 2014 году Департаментом и Обществом было подписано соглашение о расторжении договора аренды. В 2016 году дом был введен в эксплуатацию, после чего была осуществлена регистрация прав участников долевого строительства на помещения в многоквартирном доме. В 2017 году Департамент обратился в регистрирующий орган с заявлением о регистрации соглашения о расторжении договора аренды, в чем ему было отказано со ссылкой на [ч. 1 ст. 13](#) Федерального закона от 30 декабря 2004 г. N 214 "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" (далее - Закон N 214-ФЗ).

Департамент обратился в суд с заявлением о признании указанного отказа незаконным и об обязанности осуществить государственную регистрацию соглашения о расторжении договора аренды.

Суды первой и апелляционной инстанции требования Департамента удовлетворили; суд округа отменил акты нижестоящих судов, поскольку пришел к выводу о необходимости применения в рассматриваемом случае специальных норм о возможности прекращения залога права аренды и самого права аренды земельного участка только с момента передачи всех построенных (созданных) на участке объектов долевого строительства в многоквартирном доме.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила постановление суда округа и оставила в силе решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции ввиду следующего.

В соответствии с [ч. 3 ст. 1](#) Федерального закона от 13 июля 2015 г. N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" (далее - Закон N 218-ФЗ) государственная регистрация прав на недвижимое имущество - юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества.

Согласно [ч. 1 ст. 46](#) ЗК РФ аренда земельного участка прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством.

В силу [ч. 1 ст. 36](#) ЖК РФ собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности земельный участок с элементами озеленения и благоустройства, на котором расположен многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества.

Государственная регистрация возникновения, перехода, прекращения, ограничения права на жилое или нежилое помещение в многоквартирных домах и обременения такого помещения одновременно является государственной регистрацией возникновения, перехода, прекращения, ограничения неразрывно

связанных с ним права общей долевой собственности на общее имущество и обременения такого имущества ([ст. 42](#) Закона N 218-ФЗ).

В [п. 26](#) постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. N 73 "Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды" (далее - постановление Пленума N 73) предусмотрено, что с момента регистрации права собственности первого лица на любое из помещений в многоквартирном доме соответствующий земельный участок поступает в долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме.

Договор аренды этого участка прекращается на основании [ст. 413](#) ГК РФ независимо от того, в частной или в публичной собственности находился переданный в аренду земельный участок. Возможные споры между прежним собственником земельного участка (арендодателем) и застройщиком (арендатором) не могут затрагивать права собственников помещений в многоквартирном жилом доме на соответствующий участок.

[Законом](#) N 214-ФЗ урегулированы отношения, связанные с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости и возникновением у участников долевого строительства права собственности на объекты долевого строительства и права общей долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме и (или) ином объекте недвижимости, а также установлены гарантии защиты прав, законных интересов и имущества участников долевого строительства ([ч. 1 ст. 1](#)).

В обеспечение исполнения обязательств застройщика (залогодателя) по договору с момента государственной регистрации договора у участников долевого строительства (залогодержателей) считаются находящимися в залоге предоставленный для строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, в составе которых будут находиться объекты долевого строительства, земельный участок, принадлежащий застройщику на праве собственности, или право аренды, право субаренды на указанный земельный участок и строящиеся (создаваемые) на этом земельном участке многоквартирный дом и (или) иной объект недвижимости ([ч. 1 ст. 13](#)).

Залогом в порядке, установленном [ст. 13 - 15](#) Закона N 214-ФЗ, должно обеспечиваться исполнение обязательств застройщика по всем договорам, заключенным для строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости ([ч. 1 ст. 12.1](#)). Залог права аренды земельного участка прекращается с момента передачи в установленном законом порядке всех объектов долевого строительства в многоквартирном доме, построенном на данном земельном участке ([ч. 8.1 ст. 13](#)).

Согласно [п. 1.1 ст. 25](#) Федерального закона от 16 июля 1998 г. N 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)", регистрационная запись об ипотеке, возникшей в силу [Закона](#) N 214-ФЗ, погашается органом регистрации прав в течение пяти рабочих дней на основании заявления и предъявления разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, выданного в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, в части ипотеки строящихся (создаваемых) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости либо объекта незавершенного строительства, в части ипотеки земельного участка,

находящегося у застройщика в собственности, либо залога права аренды или права субаренды земельного участка, а в части ипотеки объекта долевого строительства также на основании документа, подтверждающего передачу объекта долевого строительства участнику долевого строительства, в том числе передаточного акта, иного документа о передаче объекта долевого строительства или составленного в соответствии с [ч. 6 ст. 8](#) указанного Закона одностороннего акта о передаче объекта долевого строительства. При этом регистрационная запись об ипотеке земельного участка либо о залоге права аренды или права субаренды земельного участка погашается только после погашения регистрационных записей об ипотеке всех объектов долевого строительства, входящих в состав многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости.

Между тем, как указали суды первой и апелляционной инстанций, учитывая ввод в эксплуатацию многоквартирного жилого дома в 2017 году, что подтверждается разрешением на ввод объекта в эксплуатацию, при наличии подтвержденной материалами дела регистрации права собственности лиц на объекты долевого строительства на помещения в многоквартирном доме, право аренды третьего лица (застройщика) на земельный участок прекратило свое действие.

Вывод суда кассационной инстанции о том, что прекращение залога права аренды возможно только с момента передачи всех построенных (созданных) на участке объектов противоречит указанным нормам права и разъяснениям, а также сделан без учета изменений, внесенных Федеральным [законом](#) от 13 июля 2020 г. N 202-ФЗ в [ч. 8.1 ст. 13](#) Закона N 214-ФЗ, устранивших коллизию с нормами жилищного законодательства.

Согласно [ч. 8.1 ст. 13](#) Закона N 214-ФЗ (в редакции Федерального закона от 13 июля 2020 г. N 202-ФЗ) возникший в связи с заключением договора участия в долевом строительстве залог земельного участка, либо залог права аренды земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, построенный (созданный) с привлечением денежных средств участников долевого строительства, прекращается со дня осуществления государственного кадастрового учета указанного многоквартирного дома. Положения названной части применяются в случае, если земельный участок образован в границах, в которых он в соответствии с жилищным законодательством переходит в собственность собственников помещений в указанном многоквартирном доме после регистрации права собственности на такие помещения. Соответствующая запись в ЕГРН о залоге в отношении этого земельного участка подлежит погашению органом регистрации прав без заявления о погашении данного залога одновременно с государственным кадастровым учетом данного многоквартирного дома, построенного (созданного) с привлечением денежных средств участников долевого строительства.

Таким образом, учитывая расторжение договора аренды по соглашению сторон в 2014 году, окончание строительства объекта долевого участия и передачу застройщиком участникам долевого строительства помещений в многоквартирном доме, отсутствие на момент рассмотрения спора доказательств обращения на основании [ст. 14](#) Закона N 214-ФЗ взыскания на предмет залога, оснований для отказа в регистрации соглашения о прекращении договора аренды, у регистрационного органа не имелось.

Практика применения законодательства о налогах и сборах

5. При применении повышающего коэффициента 2 к ставке земельного налога 0,3 процента, предусмотренной [п. 15 ст. 396](#) НК РФ в отношении участков, приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства в рамках реализации договора о развитии застроенной территории, должны учитываться положения градостроительного законодательства, определяющие сроки, в течение которых налогоплательщик обязан приступить к строительству соответствующих объектов недвижимости.

Между обществом и администрацией города заключен договор о развитии застроенной территории в городе сроком на десять лет. В целях реализации обязательств по указанному договору обществу предоставлены девять земельных участков, образованных в границах застроенной территории, подлежащей развитию, в том числе земельные участки, имеющие вид разрешенного использования "Многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)".

По результатам налоговой проверки, представленной обществом декларации по земельному налогу за отчетный период, налоговый орган доначислил обществу сумму земельного налога, а также авансовые платежи по земельному налогу.

Основанием для принятия указанного решения послужил вывод налогового органа о необходимости применения обществом при исчислении земельного налога за отчетный период по земельным участкам, имеющим вид разрешенного использования "Многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)", повышающего коэффициента 2 к налоговой ставке 0,3 процента, предусмотренного [абзацем первым п. 15 ст. 396](#) НК РФ.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании решения налогового органа незаконным.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения постановлением судов апелляционной и кассационной инстанций, в удовлетворении заявленного требования отказано.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила названные судебные акты и направила дело на новое рассмотрение, отметив следующее.

Согласно [абзацу первому п. 15 ст. 396](#) НК РФ в отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) в собственность физическими и юридическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства, исчисление суммы налога (суммы авансовых платежей по налогу) производится с учетом коэффициента 2 в течение трехлетнего срока строительства, начиная с даты государственной регистрации прав на данные земельные участки вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости.

В [п. 15 ст. 396](#) НК РФ также указано, что в случае завершения такого жилищного строительства и государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости до истечения трехлетнего срока строительства сумма налога, уплаченного за этот период сверх суммы налога, исчисленной с учетом

коэффициента 1, признается суммой излишне уплаченного налога и подлежит зачету (возврату) налогоплательщику в общеустановленном порядке.

Исходя из буквального содержания данной нормы применение повышающего коэффициента к ставке налога 0,3 процента является правовым последствием одного факта - отсутствия на земельном участке, представленном для жилищного строительства, построенного объекта недвижимости. При этом указанное регулирование связано с земельным участком и установленным для него видом разрешенного использования, и не связано с тем, кто является собственником (владельцем) земельного участка, продолжительностью владения участком.

Таким образом, воля законодателя состоит в исключении возможности извлечения налоговой выгоды собственниками земельных участков, которые не имели объективных препятствий в осуществлении жилищного строительства, но уклонились от освоения земельного участка, не завершив строительство, по крайней мере до истечения трех лет с момента получения участка в собственность либо изначально не имели намерения по его освоению, например, если приобретенные земельные участки рассматривались налогоплательщиком лишь в качестве активов для последующей продажи.

Вместе с тем при применении указанных правил налогообложения должна обеспечиваться их гармонизация с правилами (особенностями), установленными законодательством для отдельных видов правоотношений, в рамках которых осуществляется жилищное строительство, предопределяющих возможности налогоплательщика приступить к началу строительства и завершить его в соответствующие сроки.

В ином случае применение повышающего коэффициента при исчислении земельного налога может из средства стимулирования жилищного строительства приобрести характер санкции, выражающейся в установлении более обременительных условий налогообложения в отсутствие к тому разумных и объективных оснований, то есть, по существу, к произвольному налогообложению, запрещенному в силу [п. 3 ст. 3 НК РФ](#).

Согласно [чч. 2 и 3 ст. 46.1](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, действующей на момент заключения договора о развитии застроенной территории) решение о развитии застроенной территории принимается органами местного самоуправления при наличии на этой территории многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими в связи с этим сносу, либо снос (реконструкция) которых планируется на основании муниципальных адресных программ.

В случае заключения договора о развитии застроенной территории сроки осуществления строительства устанавливаются в соответствии с утвержденным проектом планировки, включают снос имеющихся объектов и распространяются на новое строительство всех объектов в границах застроенной территории.

Общество указывало, что договором о развитии застроенной территории предусмотрен срок жилищного строительства в десять лет, совпадающий со сроком действия договора о развитии застроенной территории. Данный срок охватывает выполнение застройщиком обязательств по сносу аварийных домов и расселению их жильцов, подготовке всей необходимой проектной документации и строительству пяти многоквартирных жилых домов, с возведением всей коммунальной инфраструктуры и благоустройством территории.

Учитывая объем работ по договору, выполнение строительства на всех земельных участках в течение трех лет, начиная с даты государственной регистрации прав на данные земельные участки вплоть до государственной регистрации прав на построенные объекты, по доводам налогоплательщика, является заведомо невозможным.

В такой ситуации судам следовало дать оценку тому, в какие сроки после предоставления соответствующих земельных участков в собственность общества должен был произведен снос имеющихся объектов и начато новое строительство жилья, например, исходя из сроков, указанных в разрешениях на строительство конкретных объектов и, соответственно, с какого момента после получения земельных участков в собственность должен исчисляться срок применения повышающего коэффициента, предусмотренный [абзацем первым п. 15 ст. 396 НК РФ](#).

В связи с изложенным, Судебная коллегия отменила принятые судебные акты и направила дело на новое рассмотрение, отметив, что судам следует учесть сроки, по истечении которых налогоплательщик с учетом требований градостроительного законодательства должен был приступить к строительству жилья на земельных участках в рамках реализации своих обязательств по развитию территории города.

[Определение](#) N 309-ЭС20-11143

СУДЕБНАЯ КОЛЛЕГИЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

6. При рассмотрении административного искового заявления о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, вызвавшегося в ненадлежащем содержании автомобильной дороги местного значения, существенное значение имеет установление факта нахождения этой дороги в границах муниципального образования, ее отображение на генеральном плане муниципального образования.

Также подлежат установлению фактические обстоятельства, связанные с техническим состоянием дороги, выполнением собственником (владельцем) обязанности по ее ремонту и содержанию.

З. и М. обратились в суд с административным исковым заявлением об оспаривании бездействия органов местного самоуправления, возложении обязанности привести дорогу общего пользования в надлежащее состояние.

В обоснование заявленных требований указали, что автомобильная грунтовая дорога между населенными пунктами, в одном из которых они проживают, находится в ненадлежащем состоянии; указанная дорога относится к категории местных дорог, никогда не ремонтировалась и не приводилась в состояние, соответствующее требованиям технических регламентов, в зимний период от снега не очищается, что создает препятствия в ее использовании.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, в удовлетворении административного искового заявления отказано.

При этом суд исходил из того, что к населенному пункту, в котором проживают административные истцы, имеется подъезд, который осуществляется через другую асфальтобетонную автодорогу. Указанная дорога не внесена в

генеральный план муниципального образования, однако фактически эксплуатируется жителями; следовательно, со стороны административных ответчиков незаконного бездействия, выразившегося в ненадлежащем содержании грунтовой автомобильной дороги, допущено не было.

Кассационным судом общей юрисдикции названные судебные акты оставлены без изменения.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отменила указанные судебные акты в части отказа в удовлетворении административного искового заявления о признании незаконным бездействия органов местного самоуправления, выразившегося в ненадлежащем содержании автомобильной дороги. В указанной части административное дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При этом Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации указала следующее.

В силу [ст. 3](#) Федерального закона от 8 ноября 2007 г. N 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. N 257-ФЗ) дорожная деятельность - деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог; ремонт автомобильной дороги - комплекс работ по восстановлению транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильной дороги, при выполнении которых не затрагиваются конструктивные и иные характеристики надежности и безопасности автомобильной дороги; содержание автомобильной дороги - комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения.

Согласно [подп. 5 п. 1 ст. 14](#), [подп. 5 п. 1 ст. 15](#) Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", [ч. 1 ст. 13](#) Федерального закона от 8 ноября 2007 г. N 257-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов, городских округов в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся: осуществление муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения, установление порядка осуществления муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения, утверждение перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения, перечня автомобильных дорог необщего пользования местного значения, осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения и правил расчета размера ассигнований местного бюджета на указанные цели, осуществление иных полномочий, отнесенных законодательством Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления.

Владельцем автомобильных дорог признается местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наряду с

другими субъектами, указанными в [п. 7 ст. 3](#) Федерального закона от 8 ноября 2007 г. N 257-ФЗ.

Таким образом, на местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) как на орган местного самоуправления федеральный законодатель возложил обязанность осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городских поселений, муниципальных районов, городских округов и обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая ремонт и их содержание.

Судом было установлено и из материалов административного дела следовало, что генеральный план муниципального образования содержит информацию о грунтовой дороге местного значения, в отношении которой возник спор; также соответствующими доказательствами подтверждается факт нахождения указанной дороги в ведении исполнительного комитета сельского поселения.

Вместе с тем при рассмотрении и разрешении данного административного дела техническое состояние этой грунтовой дороги суд не устанавливал, выполнение собственником (владельцем) грунтовой дороги обязанности по ее ремонту и содержанию не выяснял.

При этом Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что наличие иной подъездной дороги, не внесенной в генеральный план муниципального образования, не освобождает фактического собственника (владельца) грунтовой дороги, включенной в генеральный план муниципального образования, от исполнения требований действующего законодательства по содержанию ее в состоянии, обеспечивающем безопасное движение транспортных средств, в соответствии с установленными требованиями.

В связи с изложенным Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отменила обжалуемые судебные акты в указанной части и направила административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

[Определение](#) N 11-КАД20-4-К6

7. Наличие объекта вспомогательного использования, возведенного на земельном участке, переданном гражданину в аренду для ведения личного подсобного хозяйства, не может повлечь возникновение права этого гражданина на приобретение земельного участка под данным объектом в собственность на основании [ст. 39.20](#) Земельного кодекса Российской Федерации.

Г. обратился в суд с административным иском о признании незаконным решения органа местного самоуправления об отказе в предоставлении в собственность за плату земельного участка.

В обоснование заявленных требований указал, что ранее земельный участок предоставлен ему в аренду для ведения личного подсобного хозяйства. На этом участке возведено нежилое здание - летняя кухня, площадью 11,1 кв. м, в связи с чем он обратился с заявлением о предоставлении земельного участка в собственность.

Органом местного самоуправления в удовлетворении заявления Г. было отказано, поскольку на испрашиваемом земельном участке не возведен жилой

дом, а площадь участка значительно превышает необходимую для эксплуатации расположенной на нем летней кухни.

Не согласившись с таким решением, Г. оспорил его в суде.

Решением суда первой инстанции административное исковое заявление удовлетворено.

При этом суд исходил из наличия у Г. права на приобретение в собственность арендуемого земельного участка, поскольку возведенная им на участке летняя кухня является капитальным строением бытового назначения и обладает признаками объектов недвижимости, предназначенных для использования в бытовых целях.

Суд апелляционной инстанции отменил указанное решение суда первой инстанции и принял новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления, указав, что возведение летней кухни не порождает у заявителя права на приобретение в собственность земельного участка, поскольку данный объект имеет вспомогательное назначение, а испрашиваемый земельный участок площадью 535 кв. м значительно превышает площадь, необходимую для эксплуатации расположенного на нем строения.

Кассационный суд общей юрисдикции отменил судебный акт суда апелляционной инстанции и оставил в силе решение суда первой инстанции.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отменила кассационное определение суда кассационной инстанции и оставила в силе судебный акт суда апелляционной инстанции об отказе в удовлетворении административного искового заявления, указав следующее.

[Подпунктами 1 и 14 ст. 39.16](#) ЗК РФ предусмотрено, что уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, в том числе в случаях, если с заявлением о предоставлении земельного участка обратилось лицо, которое в соответствии с земельным законодательством не имеет права на приобретение земельного участка без проведения торгов; разрешенное использование земельного участка не соответствует целям использования такого земельного участка, указанным в заявлении о предоставлении земельного участка.

Согласно [подп. 6 п. 2 ст. 39.3](#) ЗК РФ без проведения торгов осуществляется продажа земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них в случаях, предусмотренных [ст. 39.20](#) данного кодекса.

В соответствии с [п. 1 ст. 39.20](#) ЗК РФ, если иное не установлено указанной [статьей](#) или другим федеральным законом, исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках.

По смыслу указанных норм, подлежащих применению с учетом общих положений земельного законодательства, обязывающих собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением ([ст. 42](#) ЗК РФ), возникновение исключительного права на приобретение земельного участка без проведения торгов зависит от достижения той цели, для которой он предоставлялся лицу.

Так, возведение на земельном участке объекта вспомогательного использования, в том числе при наличии государственной регистрации права собственности на этот объект, не влечет возникновения у лица права на приобретение в собственность земельного участка в порядке, предусмотренном [п. 1 ст. 39.20](#) ЗК РФ.

В соответствии с [п. 2 ст. 4](#) Федерального закона от 7 июля 2003 г. N 112-ФЗ "О личном подсобном хозяйстве" на приусадебном земельном участке допускается возведение жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов. Параметры жилого дома, который возводится на приусадебном земельном участке, должны соответствовать параметрам объекта индивидуального жилищного строительства, указанным в [п. 39 ст. 1](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Установленный [Классификатором](#) видов разрешенного использования вид разрешенного использования земельных участков "для ведения личного подсобного хозяйства (приусадебный земельный участок)" ([код 2.2](#)) предусматривает возможность размещения жилого дома; производства сельскохозяйственной продукции; размещения гаража и иных вспомогательных сооружений; содержание сельскохозяйственных животных.

В силу [ч. 10 ст. 4](#) Федерального закона от 30 декабря 2009 г. N 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений" к зданиям и сооружениям пониженного уровня ответственности относятся здания и сооружения временного (сезонного) назначения, а также здания и сооружения вспомогательного использования, связанные с осуществлением строительства или реконструкции здания или сооружения либо расположенные на земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного строительства.

Таким образом, к числу объектов капитального строительства вспомогательного использования относятся здания, строения, сооружения, не имеющие самостоятельного хозяйственного назначения и предназначенные для обслуживания другого (главного) объекта капитального строительства.

Соответственно, не могут быть отнесены к числу объектов вспомогательного использования объекты капитального строительства, имеющие одинаковую функцию с основными (главными) объектами.

Из приведенных правовых норм следует, что производственные, бытовые и иные здания, строения и сооружения, расположенные на приусадебных земельных участках и обладающие признаками объекта недвижимости, являются объектами вспомогательного использования по отношению к основному объекту - жилому дому.

Право гражданина, являющегося правообладателем приусадебного земельного участка, самостоятельно определить очередность возведения указанных объектов и принять решение об их создании до начала строительства жилого дома не исключает правила о возможности приобретения такого участка в собственность путем выкупа на возмездной основе только после окончания строительства основного объекта.

Поскольку возведенный административным истцом на земельном участке, переданном ему в аренду для ведения личного подсобного хозяйства, объект

(летняя кухня) имеет вспомогательное назначение, то его строительство не может повлечь возникновение права на приобретение земельного участка под данным объектом в собственность на основании приведенных норм земельного законодательства, в связи с чем правовых оснований для возложения на административного ответчика обязанности предоставить испрашиваемый земельный участок Г. в собственность не имелось.

Определение 18-КАД20-27-К4

Секретарь Совета (ассоциации)

В.А. Щепачев