Обзор правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействий) органов местного самоуправления, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятие мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений

на заседании комиссии по противодействию коррупции в городском округе Кинель Самарской области 05.10.2022 г.

Докладчик: Ефимова О.Г. – руководитель аппарата администрации городского округа Кинель.

В соответствии с п. 2.1. ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» одной из мер профилактики [коррупции](#sub_101) является рассмотрение в органах местного самоуправления не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений.

Во исполнение вышеназванной меры в 3 квартале 2022 года были рассмотрены следующие судебные акты:

*В качестве правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов органов местного самоуправления и принятие мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений рассмотрено определение Верховного суда РФ от 23.05.2022 г. № 308-ЭС21-23454:*

индивидуальный предприниматель глава крестьянского (фермерского) хозяйства Гостев Алексей Евгеньевич (далее - предприниматель) с 1999 года являлся арендатором земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения с кадастровым номером 23:35:0201000:3, право собственности на который зарегистрировано за субъектом Российской Федерации - Краснодарским краем.

Предприниматель обратился в Департамент имущественных отношений Краснодарского края (далее - департамент) с заявлением о выкупе указанного земельного участка.

Департаментом в адрес предпринимателя был направлен проект договора купли-продажи земельного участка с установлением цены выкупа в размере 60% от его кадастровой стоимости.

Предприниматель в свою очередь направил в адрес департамента протокол разногласий, указав выкупную цену земельного участка исходя из 20% от его кадастровой стоимости земельного участка. Протокол разногласий департаментом не подписан, в связи с чем **предприниматель обратился в Арбитражный суд Краснодарского края с иском об урегулировании разногласий по договору купли-продажи указанного земельного участка в части его выкупной цены.**

Вступившими в законную силу **судебными актами по делу N А32-32255/2018 по иску предпринимателя установлен факт неправомерного и необоснованного включения департаментом в проект договора завышенной выкупной стоимости земельного участка, а также правомерность позиции предпринимателя о заключении договора купли-продажи на предложенных им условиях**.

Ссылаясь на результаты разрешения спора по делу N А32-32255/2018, **предприниматель направил департаменту претензию о возврате ему денежных средств в размере 131 443, 42 руб.**, составляющих убытки, причиненные неправомерными действиями уполномоченного органа и представляющие собой разницу между суммой внесенной предпринимателем за период с апреля 2018 года по 25.12.2019 арендной платы и суммой земельного налога, подлежащего уплате в случае заключения договора купли-продажи земельного участка по цене, изначально предложенной истцом.

Письмом от 12.03.2020 департамент отказал предпринимателю в удовлетворении требования, содержащегося в претензии, в связи с чем **последний обратился в арбитражный суд с иском по настоящему делу**.

**Удовлетворяя исковые требования, суд первой инстанции** руководствовался положениями статей 15, 393 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс), статей 390, 391, 393, 396 Налогового кодекса Российской Федерации, подпункта 2 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 13.07.2015 г. N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости", учел разъяснения, содержащиеся в пункте 7 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.11.2011 N 73 "Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды", правовую позицию, изложенную в пункте 3 Информационного письма Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 31.05.2011 N 145 "Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами", и исходил из того, что предприниматель, уплачивая арендную плату до момента государственной регистрации перехода права собственности на земельный участок, понес убытки в виде разницы между суммами внесенной арендной платы и причитающегося за соответствующий период земельного налога. Между тем при надлежащем исполнении департаментом своих обязанностей право собственности на земельный участок и статус плательщика земельного налога должны были перейти к предпринимателю с апреля 2018 года. Неправомерность действий департамента, как причинителя вреда, выразилась в определении им выкупной стоимости земельного участка в нарушение требований закона.

**Отменяя решение суда первой инстанции и отказывая в удовлетворении иска, суды апелляционной и кассационной инстанций** указали, что право предпринимателя на взыскание убытков с Департамента зависит от избранного им способа защиты нарушенного права. По мнению судов, право на взыскание убытков возможно лишь в случае признания незаконными по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации действий Департамента. Между тем, предприниматель обратился в суд с требованием об урегулировании разногласий в соответствии со статьей 445 Гражданского кодекса, то есть воспользовался правом на передачу преддоговорного спора на разрешение суда, в связи с чем самостоятельно несет все неблагоприятные последствия в виде необходимости внесения арендных платежей в силу длительного рассмотрения этого спора судом.

Не согласившись с постановлениями судов апелляционной и кассационной инстанций, предприниматель обратился с кассационной жалобой в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 03.12.2021 N 308-ЭС21-23454 в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации предпринимателю отказано.

Определением заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации - председателя Судебной коллегии по экономическим спорам И.Л. Подносовой от 23.03.2022 определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 03.12.2021 N 308-ЭС21-23454 отменено, кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В кассационной жалобе, направленной в Верховный Суд Российской Федерации, предприниматель просит отменить постановления судов апелляционной и кассационной инстанций, ссылаясь на нарушение судами норм материального права, решение суда первой инстанции оставить в силе.

Администрация Краснодарского края и департамент направили в Верховный Суд Российской Федерации отзывы, содержащие доводы о несогласии с позицией предпринимателя и правомерности выводов судов апелляционной и кассационной инстанций.

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 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 (часть 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Проверив обоснованность доводов, изложенных в кассационной жалобе, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что жалоба подлежит удовлетворению в силу следующего.

Иск о взыскании убытков обусловлен неправомерными действиями департамента при заключении договора купли-продажи и заявлен после рассмотрения дела N А32-32255/2018 Арбитражного суда Краснодарского края об урегулировании разногласий.

Разрешение спора между сторонами о выкупной цене земельного участка осуществлено в порядке искового производства.

Согласно пункту 2 статьи 445 Гражданского кодекса в случаях, когда в соответствии с настоящим Кодексом или иными законами заключение договора обязательно для стороны, направившей оферту (проект договора), и ей в течение тридцати дней будет направлен протокол разногласий к проекту договора, эта сторона обязана в течение тридцати дней со дня получения протокола разногласий известить другую сторону о принятии договора в ее редакции либо об отклонении протокола разногласий.

При отклонении протокола разногласий либо неполучении извещения о результатах его рассмотрения в указанный срок сторона, направившая протокол разногласий, вправе передать разногласия, возникшие при заключении договора, на рассмотрение суда.

В соответствии с пунктом 4 статьи 445 Гражданского кодекса если сторона, для которой в соответствии с настоящим Кодексом или иными законами заключение договора обязательно, уклоняется от его заключения, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор. В этом случае договор считается заключенным на условиях, указанных в решении суда, с момента вступления в законную силу соответствующего решения суда. (в редакции Федерального закона от 08.03.2015 N 42-ФЗ).

Рассмотрение заявления предпринимателя о выкупе земельного участка регламентировано положениями статьи 39.17 Земельного кодекса, предусматривающей порядок, сроки, а также необходимость совершения определенных действий уполномоченным органом в результате рассмотрения заявления о предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Так, пункт 5 статьи 39.17 Земельного кодекса предусматривает, что в срок не более чем 30 дней со дня поступления заявления о предоставлении земельного участка в собственность уполномоченный орган рассматривает поступившее заявление, проверяет наличие или отсутствие оснований для отказа в предоставлении земельного участка, предусмотренных статьей 39 Земельного кодекса, и при отсутствии таких оснований, если не требуется образование испрашиваемого земельного участка или уточнение его границ, осуществляет подготовку проекта договора купли-продажи и направляет его проект для подписания заявителю либо принимает решение о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно и направляет принятое решение заявителю.

В соответствии с указанной нормой процедура рассмотрения заявления о выкупе должна быть завершена подготовкой проекта договора купли-продажи, предшествовать которой должны действия по определению стоимости земельного участка.

Поскольку уполномоченный орган при осуществлении полномочий, связанных с предоставлением земельного участка, с 01.03.2015 обязан в силу закона направить проект договора купли-продажи, а не принимать решение как ненормативный акт, что было ранее до указанной даты, покупатель вправе в судебном порядке в случае несогласия с условиями выкупа оспорить лишь предлагаемый ему проект и обосновать свои условия в рамках спора об урегулировании разногласий, что и было сделано предпринимателем для защиты своих нарушенных прав.

Судами установлено, что цена выкупа спорного земельного участка должна быть определена на основании постановления Главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 25.03.2015 N 226 "Об установлении порядка определения цены земельных участков, находящихся в государственной собственности Краснодарского края, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, при заключении договоров купли-продажи земельных участков без проведения торгов на территории Краснодарского края" (далее - порядок N 226) и соответствует цене, указанной предпринимателем в протоколе разногласий.

Департамент, получив заявление предпринимателя, содержащее его волеизъявление на выкуп арендованного земельного участка, должен был подготовить проект договора купли-продажи, надлежащим образом рассчитав его цену в соответствии с нормативным актом, но не совершил требуемые действия в надлежащем виде, что повлекло необходимость урегулирования спора в судебном порядке и внесения арендной платы предпринимателем за период рассмотрения дела в суде.

В соответствии со статьей 16 Гражданского кодекса убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе **издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления**, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Согласно статье 1069 Гражданского кодекса вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Как установил суд первой инстанции, вступившее в законную силу 24.06.2019 решение по делу N А32-32255/2018 не исполнено Департаментом в добровольном порядке, в связи с чем истец был вынужден обратиться за выдачей исполнительного листа (20.09.2019), лишь 20.11.2019 в результате принудительного исполнения в адрес предпринимателя направлен договор купли-продажи земельного участка.

Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 31.05.2011 N 145 "Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами" разъяснено, что **отсутствие признания ненормативного правового акта в судебном порядке недействительным, а также решения или действия (бездействия) государственного органа незаконными, само по себе не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного таким актом, решением или действиями (бездействием).** В названном случае суд оценивает законность соответствующего ненормативного акта, решения или действий (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица) при рассмотрении иска о возмещении вреда (пункт 4).

Требуя возмещения вреда, истец обязан представить доказательства, обосновывающие противоправность акта, решения или действий (бездействия) органа (должностного лица), которыми истцу причинен вред. При этом бремя доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия такого акта или решения либо для совершения таких действий (бездействия), лежит на ответчике (пункт 5).

Удовлетворение иска предпринимателя в споре об урегулировании разногласий позволяет признать действия уполномоченного органа по определению выкупной цены земельного участка неправомерными, нарушающими права истца.

В Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 19.03.2019 N 307-ЭС18-16000 по делу N А56-57789/2017 было указано, что поскольку в аналогичной ситуации, покупатель, предпринимая меры для восстановления нарушенного права на выкуп арендованного имущества, производит расходы на уплату арендных платежей, эта сумма в соответствии со статьей 15 Гражданского кодекса признается убытками. Неправомерное применение органом нормативного акта при определении выкупной цены влечет необходимость ее оспаривания заинтересованными лицами, увеличивает срок вынужденной аренды и возлагает дополнительные расходы за пользование имуществом за период урегулирования спора.

Таким образом, поскольку единственно возможным способом восстановления нарушенного права предпринимателя явилось предъявление им иска к департаменту об урегулировании разногласий при заключении договора купли-продажи земельного участка в части его выкупной цены, выводы судов апелляционной и кассационной инстанций об отказе в иске с изложенным выше обоснованием нельзя признать законными и обоснованными, в связи с чем отсутствовали основания для отмены решения суда первой инстанции.

Таким образом, на основании изложенного судебная коллегия полагает, что выводы суда первой инстанции о наличии оснований для удовлетворения иска являются правомерными, между тем выводы судов апелляционной и кассационной инстанций нельзя признать законными и обоснованными, поскольку они приняты с существенными нарушениями норм материального права, повлиявшими на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в связи с чем подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации определила: постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.03.2021 и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 01.09.2021 по делу N А32-14621/2020 Арбитражного суда Краснодарского края отменить. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 24.11.2020 оставить в силе.

*В качестве правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании незаконными решений органов местного самоуправления и их должностных лиц в целях выработки и принятие мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений рассмотрено* КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 20 апреля 2022 г. № 48-КАД21-20-К7*:*

Беспалова О.В. является членом некоммерческого садоводческо-огороднического товарищества "<...>" (далее также - товарищество, НСОТ "<...>"), расположенного в г. <...> <...> области, пользуется в указанном товариществе земельным участком N <...>, площадью 1159 кв. м.

22 сентября 2020 года она обратилась в администрацию Озерского городского округа Челябинской области (далее также - администрация) с заявлением об утверждении схемы расположения земельного участка и о заключении договора аренды земельного участка.

Решением администрации Озерского городского округа Челябинской области, оформленным письмом от 19 октября 2020 года N 01-01-24/1242, Беспаловой О.В. отказано в утверждении схемы расположения земельного участка и заключении договора аренды земельного участка с видом разрешенного использования "для ведения садоводства".

Отказ мотивирован тем, что в орган местного самоуправления не были представлены необходимые документы (проект организации и застройки территории, протокол общего собрания членов НСОТ "<...>" о распределении земельных участков между членами, невозможности образовать земельный участок до утверждения проекта межевания территории НСОТ "<...>"). Кроме того, испрашиваемый земельный участок находится в двух территориальных зонах: зоне городских парков, скверов, бульваров Р-1, в которой вид разрешенного использования земельных участков "для ведения садоводства" не предусмотрен, а также в зоне прочих городских территорий ПР-2.

Считая отказ неправомерным, Беспалова О.В. **обратилась в суд с административным исковым заявлением о признании его незаконным и возложении обязанности на администрацию рассмотреть заявление повторно**.

В обоснование заявленных требований указала, что оспариваемое решение нарушает ее право на оформление по договору аренды земельного участка, предоставленного ей как члену садового некоммерческого товарищества до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации.

**Решением Озерского городского суда Челябинской области от 5 февраля 2021 года административное исковое заявление Беспаловой О.В. удовлетворено.**

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 20 мая 2021 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 27 июля 2021 года, **решение суда первой инстанции отменено, принято новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления.**

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Беспалова О.В. просит об отмене апелляционного и кассационного определений и оставлении решения суда первой инстанции в силе.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2021 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 11 марта 2022 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами апелляционной и кассационной инстанций при рассмотрении настоящего дела допущены такого рода нарушения.

Отменяя решение суда первой инстанции и признавая законным оспариваемое решение об отказе в утверждении схемы расположения испрашиваемого земельного участка и предоставлении земельного участка в аренду, суды апелляционной и кассационной инстанций посчитали, что испрашиваемый земельный участок не может быть предоставлен административному истцу по договору аренды, поскольку он, согласно градостроительной документации, расположен в двух территориальных зонах.

С выводами судов согласиться нельзя по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 2.7 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" в редакции, действующей на момент обращения истца с заявлением до 31 декабря 2020 года (далее - Закон N 137-ФЗ), члены некоммерческих организаций, созданных до 1 января 2019 года для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, члены садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ, созданных путем реорганизации таких некоммерческих организаций, имеют право независимо от даты вступления в члены указанных некоммерческих организаций приобрести земельный участок, предназначенный для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, без проведения торгов в собственность бесплатно, если такой земельный участок соответствует в совокупности следующим условиям:

земельный участок образован из земельного участка, предоставленного до дня вступления в силу упомянутого федерального закона для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства некоммерческой организации, указанной в абзаце первом названного пункта, либо иной организации, при которой была создана или организована такая некоммерческая организация;

по решению общего собрания членов указанной некоммерческой организации о распределении земельных участков между членами этой некоммерческой организации либо на основании другого документа, устанавливающего распределение земельных участков в некоммерческой организации, земельный участок распределен данному члену указанной некоммерческой организации;

земельный участок не является изъятым из оборота, ограниченным в обороте и в отношении земельного участка не принято решение о резервировании для государственных или муниципальных нужд.

Абзацем вторым пункта 2.10 статьи 3 названного закона предусмотрено единственное основание для отказа в предоставлении в собственность земельного участка - установленный федеральным законом запрет на предоставление земельного участка в частную собственность.

Согласно пункту 1 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации (далее также - Кодекс) оборот земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и Кодексом. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, а также не могут быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Таким образом, федеральный законодатель, вводя в действие Земельный кодекс Российской Федерации и определяя требования в том числе к образованию земельных участков, установлению территориальных зон, предоставил право гражданам получить бесплатно в собственность или по договору аренды находящийся в их пользовании земельный участок, который им был распределен из состава земельного участка для садоводства и огородничества и отвод которого состоялся до дня введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации.

Также законодатель предусмотрел и специальный порядок заключения договора о передаче в собственность или договора аренды для таких земельных участков, в том числе определил условия для заключения договора, документы, необходимые для заключения договора, а также основания для отказа в заключении договора, перечень которых является исчерпывающим.

С учетом вышеизложенного юридическое значение для правильного рассмотрения и разрешения настоящего дела имеет установление соответствия спорного земельного участка объективным критериям, с которыми федеральный законодатель связывает оформление по договору аренды бесплатно земельного участка, отведенного до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации под садоводство.

Суд первой инстанции, выясняя данный вопрос, достоверно установил, что испрашиваемый земельный участок образован из земельного участка площадью 41,02 га, находящегося в поселке N 2 города Озерска Челябинской области и предоставленного в 1993 году на праве постоянного бессрочного пользования некоммерческому садоводческому огородническому товариществу <...> в порядке правопреемства от садового товарищества "<...>". Испрашиваемый земельный участок был распределен Беспаловой О.В. до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации как члену некоммерческого садоводческого огороднического товарищества с присвоением условного номера N 68.

Беспалова О.В. просила предоставить ей спорный земельный участок по договору аренды.

Земельный участок предоставлен Беспаловой О.В. в 1993 году в установленном законом порядке, находится в пределах границ отвода участка, выделенного в 1993 году некоммерческому садоводческому огородническому товариществу.

Согласно выводам кадастрового инженера площадь испрашиваемого земельного участка не превышает площадь участка, распределенного в 1993 году Беспаловой О.В. как члену товарищества.

Данные обстоятельства административным ответчиком не оспаривались.

Таким образом, право пользования земельным участком сохраняется за Беспаловой О.В. с 1993 года и с учетом изложенного она имеет право на заключение договора аренды на этот участок.

Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда, посчитал, что отказ администрации является правомерным, поскольку испрашиваемый земельный участок расположен в двух территориальных зонах, что законом не допускается.

В обоснование данного вывода судебная коллегия сослалась на положения Земельного кодекса Российской Федерации, а именно:

пункт 2 статьи 11.10, которым предусмотрено, что подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется с учетом утвержденных документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, проекта планировки территории, землеустроительной документации;

подпункт 3 пункта 16 статьи 11.10, согласно которому основанием для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка является разработка схемы расположения земельного участка с нарушением предусмотренных статье 11.9 данного кодекса требований к образуемым земельным участкам;

пункт 7 статьи 11.9, в силу которого не допускается образование земельного участка, границы которого пересекают границы территориальных зон;

пункт 2 статьи 85, которым установлено, что границы территориальных зон должны отвечать требованиям принадлежности каждого земельного участка только к одной зоне.

Также судебная коллегия сослалась на часть 4 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой на карте градостроительного зонирования устанавливаются границы территориальных зон. Границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне, за исключением земельного участка, границы которого в соответствии с земельным законодательством могут пересекать границы территориальных зон.

Однако указанные нормы не подлежали применению к данным правоотношениям.

Установленные статьей 11.9 Земельного кодекса Российской Федерации требования к образуемым и измененным земельным участкам применяются в случаях изначального образования земельных участков в целях предоставления гражданину или юридическому лицу.

Испрашиваемый земельный участок образован и предоставлен в 1993 году на праве постоянного бессрочного пользования некоммерческому садоводческому огородническому товариществу, впоследствии распределен Беспаловой О.В. как члену некоммерческого садоводческого огороднического товарищества, в административном иске ставился вопрос о заключении договора аренды на этот участок в тех границах и размерах, которые существовали на момент его предоставления в 1993 году.

Поскольку испрашиваемый земельный участок отвечает установленным пунктом 2.7 статьи 3 Закона N 137-ФЗ условиям для приобретения в собственность бесплатно, оформление такого участка в собственность или в аренду не может быть ограничено правилами землепользования и застройки.

Территориальное зонирование, нахождение земельного участка в двух территориальных зонах не может ограничивать право гражданина на переоформление в собственность или в аренду земельного участка, который был предоставлен до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации.

Согласно пункту 2.10 статьи 3 Закона N 137-ФЗ исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 39.2 Земельного кодекса Российской Федерации, в течение четырнадцати дней с даты получения указанных в пункте 2.8 или 2.9 названной статьи заявления и документов обязан принять решение о предоставлении в собственность или в аренду указанного в пункте 2.7 упомянутой статьи земельного участка либо об отказе в его предоставлении.

Абзацем вторым указанного пункта предусмотрено единственное основание для отказа в предоставлении в собственность земельного участка - установленный федеральным законом запрет на предоставление земельного участка в частную собственность.

В данном случае запрет на предоставление земельного участка в аренду федеральным законом не установлен. При этом расположение земельного участка в двух территориальных зонах не является обстоятельством, ограничивающим право гражданина на оформление земельного участка в аренду.

Указанное выше свидетельствует о допущенных судами апелляционной и кассационной инстанций существенных нарушениях норм материального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов Беспаловой О.В.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает необходимым обжалуемые судебные акты отменить, **решение суда первой инстанции оставить в силе.**

*В качестве правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании незаконными действий организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятие мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений рассмотрено* КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 31 марта 2021 г. N 49-КАД20-4-К6*:*

Местная мусульманская религиозная организация "Махалля" N 2534 с. Камаево Бакалинского района Республики Башкортостан Центрального духовного управления мусульман России обратилась в суд с указанным административным иском.

В обоснование требований ссылалась на то, что оспариваемое предупреждение вынесено уполномоченным органом по результатам проведения ревизии учетного регистрационного дела на предмет соответствия наименования местной мусульманской религиозной организации действующему законодательству в части правомерности использования слов "Россия", "российский" и производных от них слов. Как следует из предупреждения, данная организация в своем наименовании содержит наименование централизованной организации, содержащее слово "Россия" в качестве подтверждения принадлежности к ее структуре, что, по мнению Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Башкортостан, нарушает положения действующего законодательства в части использования слова "Россия" без соответствующего разрешения, в связи с чем названным актом установлен срок для устранения нарушения - до 7 октября 2019 года, а также указано на возможность привлечения местной мусульманской религиозной организации к ответственности в случае неисполнения требований административного ответчика.

Жалобы заявителя на вынесенное предупреждение в адрес Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Башкортостан и Министерства юстиции Российской Федерации оставлены без удовлетворения.

Решением Чекмагушевского межрайонного суда Республики Башкортостан от 29 октября 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 25 декабря 2019 года, административное исковое заявление удовлетворено. **Действия исполняющего обязанности начальника Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Башкортостан в виде выдачи предупреждения N 02/0319-5652 от 2 августа 2019 года признаны незаконными**; названное предупреждение, вынесенное в отношении административного истца, отменено.

**Кассационным** **определением** **судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 9 июня 2020 года решение Чекмагушевского межрайонного суда Республики Башкортостан от 29 октября 2019 года и апелляционное** **определение** **судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 25 декабря 2019 года отменены**. По делу принято новое решение, которым требования административного истца оставлены без удовлетворения.

В кассационной жалобе, поданной административным истцом в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене кассационного определения, оставлении в силе решения суда первой инстанции и апелляционного определения.

В обоснование кассационной жалобы административный истец указывает на то, что действующее законодательство предусматривает возможность указания в наименовании религиозной организации принадлежность к централизованной организации. Правомерность использования Центрального духовного управления мусульман России в своем наименовании слова "Россия" сторонами не оспаривалась, судами не опровергнута. Полагает оспариваемое предупреждение, вынесенное административным ответчиком административным наказанием, которое было применено к административному истцу в отсутствие соответствующих процедур в рамках КоАП РФ.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 12 октября 2020 года административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2021 года кассационная жалоба с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, возражений на нее, Судебная коллегия считает, что судом кассационной инстанции такие нарушения допущены.

Судами установлено и следует из материалов дела, что 16 ноября 2017 года протоколом N 1 собрания местной мусульманской религиозной организации (т. 1, л.д. 23 - 26) 10 членов махалля и имам-хатыб (председатель религиозной организации) приняли решение о создании местной мусульманской религиозной организации, выбрали председателя совета данной организации, ревизионную комиссию, уполномоченного для проведения регистрации прихода в Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Башкортостан. Указанным протоколом также утвержден устав названной организации (т. 1, л.д. 132 - 139).

Местная мусульманская религиозная организация "Махалля" N 2534 с. Камаево Бакалинского района Республики Башкортостан Центрального духовного управления мусульман России является местной мусульманской религиозной организацией, входящей за номером 2534 в состав Центрального духовного управления мусульман России (далее также - ЦДУМ России) (пункт 1.1).

В гражданских правоотношениях махалля осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, действующего законодательства Российской Федерации, устава ЦДУМ России, а также своего устава (пункт 1.3).

Махалля канонически и административно входит в состав ЦДУМ России (пункт 1.6), состоит на учете в ЦДУМ России на основании протокола собрания (пункт 1.9). Атрибутами махалля являются атрибуты ЦДУМ России (пункт 1.18).

К исключительной компетенции собрания махалли относится в том числе и внесение изменений, дополнений в устав с последующим утверждением ЦДУМ России (пункт 5.13).

Имам-хатыб назначается Шейх-уль-Исламом Верховным муфтием - председателем ЦДУМ России на основании ходатайства собрания и действует по свидетельству о назначении на духовную должность (пункт 7.2). В случае невыполнения имам-хатыбом своих обязанностей, превышения им своих полномочий или противоречия его деяний нормам шариата, уставу ЦДУМ России и действующему законодательству Российской Федерации, он может быть освобожден от занимаемой должности указом Шейх-уль-Ислама Верховного муфтия - председателя ЦДУМ России (пункт 7.3).

Согласно свидетельству о государственной регистрации запись о некоммерческой организации внесена в Единый государственный реестр юридических лиц от 13 марта 2018 года за основным государственным регистрационным номером 1180280015816 под наименованием местной мусульманской религиозной организации "Махалля" N 2534 с. Камаево Бакалинского района Республики Башкортостан Центрального духовного управления мусульман России (т. 1, л.д. 12).

Пунктом 3.2.1 устава Центрального духовного управления мусульман России, принятого V съездом мусульман Европейской части СССР и Сибири 8 июня 1990 года (т. 1 л.д. 62 - 76), предусмотрено, что структура ЦДУМ России состоит, в том числе из местных мусульманских религиозных организаций - махалля.

Для координации деятельности территориальных мусульманских религиозных организаций ЦДУМ России образует свои структуры - духовные управления, входящие в состав ЦДУМ России, для оперативного управления и надзора за деятельностью махаллей при духовных управлениях образуются структурные подразделения, без статуса юридического лица - мухтасибаты (пункт 3.2.2).

Согласно справке Совета по делам религии при кабинете Министров Республики Башкортостан от 24 января 2000 года N 10 Центральное духовное управление мусульман России и европейских стран СНГ было учреждено именным Указом императрицы Екатерины Второй 22 сентября 1788 года с резиденцией в г. Уфа, с момента учреждения деятельность духовного управления не прерывалась (т. 1, л.д. 30). Данная справка стала основанием для регистрации ЦДУМ России Министерством юстиции Российской Федерации.

Удовлетворяя требования административного истца, суд первой инстанции, с выводами которого согласилась судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Республики Башкортостан, проанализировав положения нормативных правовых актов, содержащихся в обжалуемых судебных постановлениях, исходя из наличия у ЦДУМ России, в состав которого входит местная мусульманская религиозная организация, права использования в своем наименовании слова "Россия", пришел к выводу об отсутствии в законодательстве Российской Федерации запрета на указание в наименовании местной религиозной организации ее принадлежности к централизованной религиозной организации.

Отменяя решение суда и апелляционное определение и отказывая в удовлетворении требований административного истца, суд кассационной инстанции, сославшись на пункты 4 и 5 статьи 4 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", указал на наличие права на использование местной религиозной организацией, входящей в структуру централизованной религиозной организации, в своем наименовании слова "Россия", а также слов, производных от него, исключительно по разрешению, выдаваемому Министерством юстиции Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2010 года N 753 "Об утверждении Правил выдачи разрешения на включение в наименование некоммерческой организации официального наименования "Российская Федерация" или "Россия", а также слов, производных от этого наименования".

Вместе с тем судом кассационной инстанции не учтено следующее.

В силу положений пункта 4 статьи 25 Федерального закона от 26 сентября 1997 года N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" (далее - Федеральный закон N 125-ФЗ) при осуществлении федерального государственного надзора за деятельностью религиозных организаций федеральный орган государственной регистрации или его территориальный орган и их должностные лица в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право в случае выявления нарушения законодательства Российской Федерации о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях или совершения религиозной организацией действий, не соответствующих целям, предусмотренным ее уставом, вынести ей письменное предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения, составляющего не менее одного месяца. Предупреждение, вынесенное религиозной организации, может быть обжаловано в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 10 Федерального закона N 125-ФЗ в уставе религиозной организации указывается наименование, место нахождения, вид религиозной организации, вероисповедание и в случае принадлежности к существующей централизованной религиозной организации ее наименование.

Следовательно, исходя из анализа приведенной нормы законодательства Российской Федерации, местная религиозная организация, входящая в структуру централизованной религиозной организации, обязана указать на свою принадлежность к централизованной религиозной организации.

Из материалов дела следует, что наименование местной мусульманской религиозной организации "Махалля" N 2534 с. Камаево Бакалинского района Республики Башкортостан Центрального духовного управления мусульман России включает в себя указание на принадлежность данной организации к централизованной, не предполагающее произвольного использования административным истцом в своем наименовании слова "Россия", что, с учетом положений пункта 2 статьи 10 Федерального закона N 125-ФЗ, а также целей идентификации местной мусульманской религиозной организации ее членами, сторонниками, иными лицами в качестве организации, законно осуществляющей деятельность на соответствующей территории в составе централизованной религиозной организации - Центрального духовного управления мусульман России, не противоречит положениям пункта 5 статьи 8 названного федерального закона и пункта 4, подпункта 1 пункта 5 статьи 4 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", согласно которым официальное наименование Российская Федерация или Россия, а также слова, производные от этого наименования, используются без разрешения, выдаваемого в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в наименованиях централизованных религиозных организаций, структуры которых действовали на территории Российской Федерации на законных основаниях на протяжении не менее пятидесяти лет на момент обращения такой религиозной организации с заявлением о государственной регистрации.

Учитывая изложенное, а также то, что местная мусульманская религиозная организация, как это установили суды и следует из уставных документов, входит в состав ЦДУМ России, принимая во внимание отсутствие спора сторон касательно правомерности использования ЦДУМ России в своем наименовании слова "Россия", суды первой и апелляционной инстанций пришли к правильному выводу о возможности использования без разрешения, выдаваемого в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в наименовании административного истца, входящего в структуру централизованной религиозной организации, наименования централизованной религиозной организации, используемого в качестве указания на его принадлежность к последней.

При таких обстоятельствах, выводы суда кассационной инстанции о незаконности решения суда первой инстанции и апелляционного определения и об оставлении без удовлетворения требований административного истца приняты с нарушением норм материального и процессуального закона, без устранения которых невозможны восстановление и защита прав и законных интересов административного истца, в связи с чем **кассационное** **определение** **подлежит отмене с оставлением в силе решения суда первой инстанции и апелляционного** **определения****.**