

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

город Екатеринбург
10 октября 2022 года

Дело № 66OS0000-01-2022-000637-54
Производство № 3а-999/2022

Резолютивная часть решения объявлена 10 октября 2022 года
Полный текст решения изготовлен 24 октября 2022 года

Свердловский областной суд в составе судьи Рудакова М.С.,
при ведении протокола судебного заседания помощником судьи Шмелёвой А.С.,
рассмотрел в открытом судебном заседании административное дело по
административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью
«Титан» (г. Екатеринбург, ОГРН 1206600063560, ИНН 6671125633) к Правительству
Свердловской области о признании не действующим нормативного правового акта в
части,

заинтересованные лица: Министерство по управлению государственным
имуществом Свердловской области, Администрация города Екатеринбурга,
при участии в судебном заседании:

представителя административного истца ООО «Титан» – Пыцко М.О.,

представителя административного ответчика Правительства Свердловской области
– Григорьева В.В.,

представителя заинтересованного лица Министерства по управлению
государственным имуществом Свердловской области – Денисовой О.Н.,

представителей заинтересованного лица Администрации города Екатеринбурга –
Захаровой А.В. и Турыгиной Н.В.,

прокурора отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе
прокуратуры Свердловской области – Васильёвой М.А.,

УСТАНОВИЛ:

9 августа 2022 года в Свердловский областной суд (далее также – суд) поступило
административное исковое заявление ООО «Титан» (далее также – общество), в котором к
Правительству Свердловской области (далее также – Правительство) были предъявлены
требования о признании не соответствующим законодательству Российской Федерации и
не действующим с момента принятия постановления Правительства Свердловской
области от 26 августа 2021 года № 543-ПП «Об утверждении Положения о порядке и
условиях размещения объектов, виды которых устанавливаются Правительством
Российской Федерации, на землях или земельных участках, находящихся в
государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных
участков и установления сервитутов, публичных сервитутов» (далее также –
Постановление № 543-ПП и Положение соответственно) в части пункта 68 Положения.

В обоснование заявленных требований общество ссылалось на то, что
оспариваемым пунктом Положения действие последнего незаконно распространено на
правоотношения, возникшие до утверждения Положения и участником которых является
общество.

Определением суда от 23 августа 2022 года после устранения недостатков
административного иска, выявленных определением суда от 12 августа 2022 года,
названный иск общества был принят к производству. Тем же судебным актом возбуждено
производство по делу, к участию в нем в качестве заинтересованных лиц привлечены
Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области

(далее – Министерство) и Администрация города Екатеринбурга (далее – Администрация).

В ходе предварительного судебного заседания по делу, проведенного 14 сентября 2022 года, судом применительно к части 1 статьи 46 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) было принято уточнение предметом административного иска, согласно которому общество просило признать не соответствующим законодательству Российской Федерации и недействующим с момента принятия пункт 68 Положения в том правовом смысле, в соответствии с которым применительно к действующим разрешениям, выданным до вступления в силу Положения (до 1 сентября 2021 года), устанавливается, рассчитывается и взимается с 1 октября 2021 года и на будущие периоды плата за размещение объектов, поименованных в пунктах 5 и 6 Положения.

В судебном заседании, назначенном на 10 октября 2022 года для разбирательства административного дела, приняли участие представители сторон и заинтересованных лиц, а также прокурор отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском процессе прокуратуры Свердловской области (далее – прокурор отдела).

В судебном заседании представитель административного истца поддержал заявленные требования, тогда как представители административного ответчика и заинтересованных лиц просили в удовлетворении административного иска отказать.

Прокурор отдела в своем заключении полагал, что основания для удовлетворения административного иска отсутствуют.

Заслушав участников судебного заседания, исследовав и оценив в совокупности материалы настоящего административного дела, суд установил следующее.

26 августа 2021 года Правительством было издано Постановление № 543-ПП, пунктом 1 которого было утверждено прилагаемое к названному нормативному правовому акту Положение о порядке и условиях размещения объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации, на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичных сервитутов (листы дела 113-133).

При этом пунктом 2 Постановления № 543-ПП было признано утратившим силу постановление Правительства от 10 июня 2015 года № 482-ПП «Об утверждении Порядка и условий размещения объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации, на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичных сервитутов» (далее – Порядок № 482-ПП) с изменениями, внесенными постановлениями Правительства от 30 ноября 2017 года № 886-ПП и от 15 января 2019 года № 4-ПП.

Согласно преамбуле Постановления № 543-ПП оно было издано в соответствии с пунктом 3 статьи 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ), Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов» (далее соответственно – Постановление № 1300 и Перечень видов объектов), Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2020 года № 1816 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории, перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство, внесении изменений в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности,

без предоставления земельных участков и установления сервитутов, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», подпунктом 7 пункта 1 статьи 7 Закона Свердловской области от 7 июля 2004 года № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области», Законом Свердловской области от 15 июля 2013 года № 75-ОЗ «Об установлении на территории Свердловской области случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство».

Постановление № 543-ПП было принято в результате голосования, состоявшегося на заседании Правительства 26 августа 2021 года, большинством голосов от установленного числа лиц, входящих в состав Правительства. При этом на указанном заседании присутствовало 19 из 28 членов Правительства (листы дела 135-170).

Постановление № 543-ПП было опубликовано на «Официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области» (www.pravo.gov66.ru) 31 августа 2021 года (№ 31525) (далее – портал), а также на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 1 сентября 2021 года (№ 6600202109010001) (лист дела 134).

С учетом даты опубликования Постановления № 543-ПП на портале оно вступило в силу 1 сентября 2021 года (пункт 4 Постановления № 543-ПП).

На момент рассмотрения настоящего дела изменения в Постановление № 543-ПП не вносились.

Согласно пункту 5 Положения размещение на землях, земельных участках или части земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, объектов, указанных в пунктах 20, 22-25, 28 и 30 Перечня видов объектов, осуществляется за плату по результатам торгов.

Пунктом 6 Положения предусмотрено то, что размещение на землях, земельных участках или части земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, объектов, указанных в пунктах 10, 11 (для объектов, относящихся к иным сооружениям связи), 15, 17, 18, 19 (для объектов, доступ к которым осуществляется на возмездной основе), 26 (для спортивных и детских площадок, доступ к которым осуществляется на возмездной основе), 29 и 31 Перечня видов объектов, осуществляется без проведения торгов за плату, размер которой определяется в порядке, указанном в главе 5 настоящего положения.

Оспариваемым обществом пунктом 68 Положения установлено то, что положения пунктов 5 и 6 Положения в части взимания платы применяются к действующим разрешениям, выданным до вступления в силу Положения, с 1 октября 2021 года на будущие периоды размещения объектов на землях, земельных участках или части земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, при этом плата рассчитывается и взимается в соответствии с пунктами 50-53 и 55-59 Положения.

В предшествующий изданию Постановления № 543-ПП период приказами Министерства от 3 июня 2021 года № 1819, от 10 июня 2021 года № 1956, от 23 июня 2021 года № 2120 и № 2122, от 1 июля 2021 года № 2296 и № 2298, от 5 июля 2021 года № 2325, от 18 августа 2021 года № 3066, от 25 августа 2021 года № 3206 обществу были выданы разрешения сроком на 49 лет на использование указанных в названных приказах земель кадастровых кварталов 66:41:0303901, 66:41:0504901, 66:41:0502096, 66:41:05010163, 66:41:0204901, 66:41:0205021, 66:41:0510069, расположенных в отдельных районах г. Екатеринбурга для целей размещения указанных в разрешениях объектов, включенных в Перечень видов объектов (далее – приказы Министерства и разрешения соответственно).

Приказы Министерства были изданы на основании действовавшего до вступления в силу Постановления Порядка № 482-ПП.

Порядок № 482-ПП, приказы Министерства и разрешения обязанность по внесению платы за использование земель не предусматривали.

Между тем, поскольку после вступления Постановления № 543-ПП в силу для регулирования правоотношений по использованию публичных земель и земельных участков для целей размещения на них объектов, определенных Перечнем видов объектов, без предоставления таких земель и участков и без установления сервитутов стало применяться Положение, обществу, не вносившему плату за использование земель на основании полученных разрешений, были предъявлены иски о взыскании задолженности за пользование указанными землями, образовавшейся за периоды с 1 октября 2021 года.

Обращаясь в суд с рассматриваемыми административными исковыми требованиями, общество ссылалось на то, что ввиду получения им разрешений в период действия Порядка № 482-ПП, не предусматривавшего внесения платы за использование земель для целей размещения на них объектов, определенных Перечнем видов объектов, без предоставления таких земель и участков и без установления сервитутов, и с учетом отсутствия в самих разрешениях обязанности общества по внесению подобной платы, оспариваемый пункт 68 Положения незаконно распространяет на разрешения действие пунктов 5 и 6 Положения, что нарушает права административного истца, поскольку без согласия последнего накладывает на него дополнительное денежное обязательство, не учтенное при получении разрешений обществом и влекущее для него необходимость прекращения предпринимательской деятельности.

В качестве нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу и которым, по мнению общества, противоречит пункт 68 Положения, административный истец указал статью 4 ЗК РФ, пункт 1 статьи 4 и статью 10 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), а также статью 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (через гарантируемый указанной статьей принцип «правомерного ожидания»).

Возражая против признания административного иска общества обоснованным, равно как и против его удовлетворения, Правительство, Министерство и Администрация, ссылались на то, что оспариваемое административным истцом в части Постановление № 543-ПП было издано с соблюдением установленных для принятия Правительством нормативных правовых актов процедуры и формы в пределах полномочий названного органа государственной власти Свердловской области.

Прокурор в своем заключении признал возражения процессуальных оппонентов общества обоснованными.

Оценив в совокупности установленные фактические обстоятельства и собранные по делу доказательства, суд пришел к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 208 КАС РФ с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта (часть 6 статьи 208 КАС РФ).

Поскольку общество как лицо, обладающее разрешениями, является одним из субъектов правоотношений, регулируемых утвержденным Постановлением № 543-ПП Положением, суд пришел к выводу о том, что названный нормативный правовой акт затрагивает интересы административного истца, в связи с чем последний признан лицом, имеющим право на оспаривание Постановления № 543-ПП.

В силу части 7 статьи 213 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 настоящей статьи, в полном объеме.

Частью 8 статьи 213 КАС РФ установлено то, что при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет:

- 1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;
- 2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:
 - а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;
 - б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;
 - в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;
 - г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу;
- 3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В ходе проверки соблюдения Правительством своей компетенции при издании Постановления № 543-ПП, судом было установлено следующее.

В соответствии с пунктами «в» и «к» части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть вторая статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Пункт 3 статьи 39.36 ЗК РФ, указанный в преамбуле Постановления № 543-ПП в качестве одного из оснований для его издания, прямо наделяет субъект Российской Федерации правом на принятие нормативного правового акта, регламентирующего порядок и условия размещения объектов, определенных Перечнем видов объектов, без предоставления таких земель и участков и без установления сервитутов.

В силу абзаца первого и подпункта 4 пункта 1, подпункта 5 части первой пункта 3 статьи 58 Устава Свердловской области (от 23 декабря 2010 года № 105-О3) (далее – Устав) принимаемые в форме постановлений нормативные правовые акты Правительства Свердловской области являются составной частью законодательства Свердловской области.

Подпунктом 7 пункта 1 статьи 7 Закона Свердловской области от 7 июля 2004 года № 18-О3 «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» (далее – Закона № 18-О3) к компетенции Правительства Свердловской области в сфере земельных отношений отнесено издание правовых актов на основании и во исполнение федеральных законов, в том числе по вопросу установления порядка и условий размещения объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации, на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичных сервитутов.

Согласно пункту 2 статьи 92 Закона Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» (далее – Закон № 4-ОЗ) постановления Правительства Свердловской области принимаются большинством голосов от установленного числа лиц, входящих в состав Правительства Свердловской области, и подписываются Губернатором Свердловской области.

Из пункта 1 статьи 93 Закона № 4-ОЗ следует то, что постановления Правительства Свердловской области нормативного характера в течение десяти дней со дня их принятия должны быть официально опубликованы в «Областной газете» и (или) на «Официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области» (www.pravo.gov66.ru), а также официально опубликовываются на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). При этом официальным опубликованием постановления Правительства Свердловской области нормативного характера считается первая публикация его полного текста в «Областной газете» или первое размещение (опубликование) его полного текста на «Официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области» (www.pravo.gov66.ru) либо на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

В соответствии с пунктом 1 статьи 94 Закона № 4-ОЗ постановления Правительства Свердловской области нормативного характера по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования. Иные постановления Правительства Свердловской области нормативного характера вступают в силу одновременно на всей территории Свердловской области по истечении семи дней после их официального опубликования, если в них не установлены иные сроки вступления в силу.

Исходя из вышеприведенных правовых норм статей 72 и 76 Конституции Российской Федерации, статьи 39.36 ЗК РФ, статьи 58 Устава, статьи 7 Закона № 18-ОЗ, суд признал оспариваемый обществом в части нормативный правовой акт принятым уполномоченным органом в пределах своей компетенции.

Представленные Правительством документы, включая заверенные в установленном подпунктом 3 части 1 пункта 1 статьи 21 Закона № 4-ОЗ порядке копии Постановления № 543-ПП, Положения и выписки от 7 сентября 2021 года № 26 из протокола заседания Правительства 26 августа 2021 года, а также включая справку от 2 сентября 2022 года № 01-01-59/9921 о предоставлении информации об официальном опубликовании правового акта, выданную аппаратом Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области (листы дела 113-170), признаны судом доказывающими факт соблюдения при издании Постановления № 543-ПП установленного порядка принятия нормативных правовых актов Правительства, его опубликования и введения в действие.

Проверив оспариваемый в части нормативный правовой акт на предмет его соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд признал доводы административного истца о наличии названного несоответствия необоснованными по следующим причинам.

В силу части пятой статьи 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Согласно разъяснениям, изложенным в абзаце первом пункта 35 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным.

Оценив содержание оспариваемого обществом пункта 68 Положения, в соответствии с которым положения пунктов 5 и 6 Положения в части взимания платы применяются к действующим разрешениям, выданным до вступления Положения в силу, с 1 октября 2021 года на будущие периоды размещения объектов на публичных землях и земельных участках, указанных в таких разрешениях, а также которым указано на расчет и взимание названной платы согласно пунктам 50-53 и 55-59 Положения, суд пришел к выводу о том, что содержание проверяемой правовой нормы является в достаточной мере определенным и не вызывает его неоднозначного толкования.

Так, оспариваемой правовой нормой обязанность вносить плату за размещение объектов на основании соответствующих разрешений установлена для лиц, которым данные разрешения были выданы в период действия Порядка № 482-ПП, не содержащего положений о платности рассматриваемого размещения объектов. При этом такая обязанность установлена исключительно на период, исчисляемый с 1 октября 2021 года, то есть на период после вступления Положения в силу.

Частью четвертой статьи 15 Конституции Российской Федерации предусмотрено то, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Согласно статье 1 Протокола от 20 марта 1952 года № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Протокол № 1 к Конвенции) каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Предыдущие положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов.

В силу пункта 1 статьи 4 ЗК РФ если международным договором Российской Федерации, ратифицированным в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Кодексом, применяются правила международного договора.

Не допускается применение правил международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации. Такое противоречие может быть установлено в порядке, определенном федеральным конституционным законом (пункт 2 статьи 4 ЗК РФ).

Частью первой статьи 45 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантирована государственная защита прав и свобод человека и гражданина.

Из положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции Европейским Судом по правам человека (далее – ЕСПЧ) был сформулирован принцип «оправданного ожидания», гарантирующий лицу, имеющему имущественное право требования, возможность эффективно пользоваться указанным правом (Постановление ЕСПЧ от 30 августа 2007 года по делу «Джей.Эй. Пай (Оксфорд) Лтд.» (J.A. Pye (Oxford) Ltd) и «Джей.Эй. Пай (Оксфорд) Ленд Лтд.» (J.A. Pye (Oxford) Land Ltd) против Соединенного Королевства» (жалоба № 44302/02)).

При этом «ожидание» считается «правомерным» («оправданным») в тех случаях, когда оно основывается на норме закона или на правовом акте, затрагивающем имущественный интерес (Постановление ЕСПЧ от 27 мая 2010 года по делу «Сагхинадзе и другие» (Saghinadze and Others) против Грузии» (жалоба № 18768/05)).

Поскольку земельное законодательство не содержит норм о действии во времени норм земельного законодательства, при его применении действует общий принцип права, согласно которому обратная сила закона может иметь место только в исключительных случаях и в силу прямого указания закона.

В частности, данный принцип реализован в пункте 1 статьи 4 ГК РФ, согласно которому акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом.

Таким образом, изложенный в пункте 1 статьи 4 ГК РФ принцип может быть также применен к земельному законодательству.

Неоднократно подчеркивая особый порядок реализации законодателем прерогативы на придание закону обратной силы и исключительность случаев использования такого права, Конституционный Суд Российской Федерации обращал внимание на то, что обратная сила закона применяется в отношениях, которые возникают между индивидом и государством в целом, и делается это в интересах индивида (Решение от 1 октября 1993 года № 81-р; определения от 25 января 2007 года № 37-О-О, от 15 апреля 2008 года № 262-О-О, от 20 ноября 2008 года № 745-О-О, от 16 июля 2009 года № 691-О-О, от 23 апреля 2015 года № 821-О, Постановление от 15 февраля 2016 года № 3-П и др.).

Согласно пункту 1 статьи 10 ГК РФ не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

Добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются (пункт 5 статьи 10 ГК РФ).

Доводы общества о необходимости проверки оспариваемого в части нормативного правового акта на предмет противоречия положениям статьи 10 ГК РФ о недопущении злоупотребления правом и необходимости добросовестности действий оценены судом и отклонены как несостоятельные, поскольку положения названной статьи распространяются на граждан и юридических лиц как на участников гражданских правоотношений и не могут применяться к полномочиям государственного органа исполнительной власти.

Признавая необоснованными доводы административного истца о нарушении пунктом 68 Положения принципа недопустимости обратной силы закона при ухудшении им положения индивида, суд исходит из ошибочного понимания обществом принадлежащих ему в связи с получением разрешений прав на размещение указанных в них объектов на соответствующих публичных землях без предоставления таких земель и участков и без установления сервитутов.

Так, обществом, ошибочно полагавшим, что получение им на основании статьи 39.36 ЗК РФ разрешений на использование в течение 49 лет публичных земель без их предоставления и установления сервитута в период действия Порядка № 482-ПП, которым обязанность по внесению платы за такое использование предусмотрена не была, означает невозможность введения такой платы без внесения изменений в разрешения и приказы Министерства, не было учтено то, что правоотношения по использованию обществом публичных земель на основании разрешений являются длящимися, то есть не завершенными к моменту прекращения действия Порядка № 482-ПП и моменту вступления в силу Положения.

По указанной причине следует разграничивать срок предоставленных обществу на основании разрешений прав на использование публичных земель для целей размещения на них указанных в разрешениях объектов, а также порядок и условия размещения таких объектов.

В этой связи Порядок № 482-ПП, ранее утвержденный Правительством в целях реализации на территории Свердловской области положений статьи 39.36 ЗК РФ, распространялся лишь на те права и обязанности участников рассматриваемых правоотношений, которые возникли в период его действия.

Оспариваемый обществом пункт 68 Положения не распространяет свое действие на возникшие до его вступления в силу права и обязанности общества как участника правоотношений по использованию публичных земель для целей размещения на них объектов, указанных в разрешениях.

Следовательно, вопреки доводам административного истца оспариваемый им в части нормативный правовой акт не придает обратной силы соответствующим нормам Положения, устанавливающим платное использование публичных земель на основании статьи 39.36 ЗК РФ.

При этом так называемое в правовой доктрине мнимое обратное действие закона, означающее установление законом новых или изменение существующих правовых последствий в отношении длящихся правоотношений, не завершённых к моменту вступления закона в силу, является допустимым в отличие от истинного обратного действия закона, при котором закон распространяет свое действие на правоотношения, полностью завершённые в правовом смысле до момента опубликования вновь принятого закона.

Ссылаясь на то, что обоснованность доводов общества о недопустимости одностороннего изменения Правительством действовавших в период выдачи разрешений условий использования публичных земель для размещения на них объектов, определенных Перечнем видов объектов, без предоставления земель и без установления сервитутов подтверждается правовой позицией, изложенной в определении Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2021 года № 307-ЭС21-11714 по делу № А56-38382/2020, административный истец понимает указанную правовую позицию неверно, поскольку в названном определении Верховный Суд Российской Федерации, рассматривая конкретный административный спор и делая вывод о праве лица на предоставление ему земельного участка на условиях нормативного правового акта, действовавшего на дату обращения за предоставлением земельного участка, прямо указал на необходимость учета периода действия соответствующего правового акта.

Оценив доводы административного истца о противоречии пункта 68 Положения статьям 15 и 45 Конституции Российской Федерации, статье 4 ЗК РФ и статье 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (через так называемый принцип «правомерного ожидания»), суд признал указанные доводы несостоятельными.

Как уже было указано, прямо не закрепленный в законодательстве Российской Федерации принцип «правомерного ожидания» состоит в том, что лицу, имеющему имущественное право требования, гарантируется возможность эффективно пользоваться указанным правом, притом что такое «ожидание» считается «правомерным» («оправданным») в тех случаях, когда оно основывается на норме закона или на правовом акте, затрагивающем имущественный интерес.

Общество является коммерческой организацией и субъектом предпринимательской деятельности, которая регулируется действующим в период ее осуществления законодательством.

Одним из основных принципов земельного законодательства, прямо установленных подпунктом 7 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ с момента его вступления в силу (2001 год), является принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Из приведенного положения федерального законодательства следует, что использование земли в любой форме и для любых целей является платным, если иное не предусмотрено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 6 статьи 39.33 ЗК РФ, статье 39.36 ЗК РФ в случае размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, определенных Перечнем видов объектов, использование земель или земельных участков,

находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, может осуществляться без предоставления земельных участков и установления сервитута.

Федеральным законодательством предусматривается размещение указанных объектов как на земельных участках, предоставленных в аренду, так и на землях без предоставления земельного участка.

Договор на размещение на государственных или муниципальных землях соответствующего объекта и договор аренды земельного участка имеют схожую правовую природу, поскольку оба связаны с отношениями по использованию земель. Следовательно, использование земли по договору на размещение объекта без предоставления земельного участка не может иметь в вопросе платы иное правовое регулирование, чем это предусмотрено статьей 65 ЗК РФ, в соответствии с которой одной из форм платы за использование земли является арендная плата. Иное ставило бы в неравное положение участников данных правоотношений.

Таким образом, размещение объектов, перечисленных в статье 39.33 ЗК РФ, являясь одним из способов использования земель, предполагается платным, поскольку иное не предусмотрено ни федеральным законом, ни законом субъекта Российской Федерации.

Аналогичная правовая позиция изложена в апелляционном определении Верховного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2018 года № 58-АПГ18-4.

При этом, несмотря на то, что действовавший в период выдачи обществу разрешений Порядок № 482-ПП не предусматривал обязанности по внесению платы за использование публичных земель в целях, установленных разрешениями, законом Свердловской области бесплатное использование публичных земель на рассматриваемом основании также введено не было.

Приняв во внимание изложенное, суд признал несостоятельными доводы общества о том, что ожидание им невведения платы за использование публичных земель на основании выданных разрешений в течение всего срока действия последних являлось правомерным и оправданным, поскольку оно не основывалось на нормах законодательства.

Более того, в рассматриваемом случае, суд соглашается с доводами процессуальных оппонентов административного истца о том, что признание обоснованной правовой позиции общества фактически приведет к нарушению признаваемого в Российской Федерации принципа равенства участников одних и тех же правоотношений.

С учетом изложенных выводов на основании пункта 2 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения настоящего административного дела судом принято решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, поскольку оспариваемый в части нормативный правовой акт признан судом соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

В связи с отказом в удовлетворении административного иска судебные расходы по делу относятся на административного истца.

Руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Свердловский областной суд

Р Е Ш И Л :

административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «Титан» о признании не действующим с момента принятия постановления Правительства Свердловской области от 26 августа 2021 года № 543-ПП «Об утверждении Положения о порядке и условиях размещения объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации, на землях или земельных участках, находящихся

в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичных сервитутов» в части пункта 68 утвержденного названным нормативным правовым актом положения оставить без удовлетворения.

Судебные расходы по делу отнести на административного истца общество с ограниченной ответственностью «Титан».

Настоящее решение может быть обжаловано в порядке апелляционного производства во Второй апелляционный суд общей юрисдикции в течение одного месяца со дня его принятия в окончательной форме через Свердловский областной суд.

Сообщение о принятии настоящего решения подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области» в течение одного месяца со дня его вступления в законную силу.

Судья

(подпись)

М.С. Рудаков

Копия верна:

Решение вступило в законную силу:

«18» января 2023 года

Судья

/М.С. Рудаков

Зам. нач. отдела

/М.А. Балужева

«14» февраля 2023 года

Подлинный документ находится в материалах
дела № 3а - 999/10/22 - находится-ся в
произволстве Свердловского областного суда
Продумеровадзе и секретарю, печатью

Зам. начальника отдела лист СВ/В/С/У

