Санкт-Петербургский государственный университет

***МУРАВЬЕВА Софья Николаевна***

**Выпускная квалификационная работа**

***Ответственность органов государственной власти и местного самоуправления в случае признания разрешения на строительство, выданного такими органами, незаконным (недействительным)***

Уровень образования: магистратура

Направление 40.04.01 «Юриспруденция»

Основная образовательная программа ВМ.5842.2019

«Юрист в сфере оборота недвижимости»

Научный руководитель:

доцент, кандидат юридических наук

Жаркова Ольга Александровна

Рецензент: Адвокат Санкт-Петербургской городской коллегии адвокатов (Адвокатская консультация «Зубков, Мазаев и партнёры») Мазаев Олег Александрович

 Санкт-Петербург

2021 год

**Содержание**

[**Введение** 3](#_Toc71812918)

[**Глава 1. Отмена выданных разрешений на строительство** 11](#_Toc71812919)

[§1. Право уполномоченных органов на отмену выданных разрешений на строительство 11](#_Toc71812920)

[§2. Баланс частных и публичных интересов при отмене выданного разрешения на строительство 19](#_Toc71812921)

[**Глава 2. Возмещение убытков, причиненных застройщику в связи с отменой разрешения на строительство** 30](#_Toc71812922)

[§1. Общие основания привлечения органов государственной власти и местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности 30](#_Toc71812923)

[§2. Анализ судебной практики по вопросу возмещения убытков, понесенных застройщиком в связи с отменой выданного разрешения на строительство 33](#_Toc71812924)

[§2.1. Анализ судебной практики по вопросам оспаривания решений уполномоченных органов об отмене разрешения на строительство и взыскания убытков, понесенных застройщиком, в случае признания таких решений незаконными (недействительными) 34](#_Toc71812925)

[§2.2. Анализ судебной практики по вопросу возмещения убытков, причиненных застройщику вследствие отмены выданного разрешения на строительство 40](#_Toc71812926)

[**Заключение** 54](#_Toc71812927)

[**Список использованной литературы** 60](#_Toc71812928)

#

# Введение

Строительство представляет собой одну из наиболее древних сфер деятельности человека, которая направлена на создание объектов недвижимости производственного и непроизводственного назначения (объектов капитального строительства) и служит основой существования людей и развития различных отраслей производства.

По общему правилу правом на осуществление строительства объектов капитального строительства обладают субъекты, получившие разрешение на строительство в порядке, установленном градостроительным законодательством Российской Федерации.

Разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов), а также допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации, дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных [Градостроительным кодексом РФ](http://docs.cntd.ru/document/901919338) (часть 1 статьи 51 Градостроительного Кодекса Российской Федерации).

По причине того, что разрешение на строительство рассматривается в качестве итогового документа, позволяющего застройщику в случае его получения осуществлять строительство объекта капитального строительства, законодательство Российской Федерации достаточно подробно описывает порядок (процедуру) получения разрешения на строительство, а также перечисляет конкретные основания выдачи и запрета в выдаче таких разрешений.

Перечень документов, которые должны быть приложены к заявлению о выдаче разрешения, содержится в части 7 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Частью 11 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации определено, что уполномоченный на выдачу разрешений на строительство орган рассматривает поданное застройщиком заявление о выдаче разрешения на строительство, проводит проверку наличия документов, необходимых для принятия решения о выдаче разрешения на строительство, а также проверку соответствия представленных документов установленным требованиям законодательства Российской Федерации, после чего выносит решение о выдаче разрешения или об отказе в выдаче с указанием причин отказа.

При этом частью 13 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство.

Уполномоченный орган отказывает в выдаче разрешения на строительство при отсутствии документов, предусмотренных [частью 7](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_373276/570afc6feff03328459242886307d6aebe1ccb6b/#dst2536) статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, или несоответствии представленных документов требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения градостроительного плана земельного участка, или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории (за исключением [случаев](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_368290/#dst100014), при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), а также разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации и действующим на дату выдачи разрешения на строительство, требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

Также основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство согласно части 13 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации является поступившее от органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области охраны объектов культурного наследия, заключение о несоответствии раздела проектной документации объекта капитального строительства предмету охраны исторического поселения и требованиям к архитектурным решениям объектов капитального строительства, установленным градостроительным регламентом применительно к территориальной зоне, расположенной в границах территории исторического поселения федерального или регионального значения в случае, предусмотренном [частью 11.1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_373276/570afc6feff03328459242886307d6aebe1ccb6b/#dst2546) статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В случае, если строительство, реконструкция объекта капитального строительства планируются на территории, в отношении которой органом местного самоуправления принято решение о комплексном развитии территории, основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство также является отсутствие документации по планировке территории, утвержденной в соответствии с договором о комплексном развитии территории (за исключением случаев самостоятельной реализации Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием решения о комплексном развитии территории застройки или реализации такого решения юридическим лицом, определенным в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации).

Учитывая содержание обязанностей уполномоченных на выдачу разрешений на строительство органов, установленных частью 11 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также принимая во внимание существо оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство, можно сделать вывод о том, что перед принятием решения о выдаче застройщику разрешения на строительство уполномоченный на это орган осуществляет полную проверку представленных застройщиком документов на предмет наличия оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство, предусмотренных частью 13 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Иными словами, при принятии решения о выдаче или отказе в выдаче разрешения на строительство проводимая уполномоченным органом проверка документов, представленных застройщиком в соответствии с частью 7 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, включает в себя не только проверку наличия всего перечня необходимых документов, но и оценку содержания представленных застройщиком документов.

Исходя из этого, можно предположить, что в случае выдачи уполномоченным органом разрешения на строительство застройщик может быть уверен в том, что комплект документов, представленный им, в полном объеме соответствует всем требованиям законодательства Российской Федерации, а также в том, что он имеет право на законных основаниях беспрепятственно осуществлять строительство объекта капитального строительства, поскольку разрешение на строительство представляет собой разрешительный акт, легитимирующий застройщика на осуществление строительства объекта капитального строительства.

Однако сделанное предположение можно назвать верным лишь отчасти, поскольку на практике застройщики, получившие разрешение на строительство, подтверждающее право на осуществление строительства, сталкиваются с ситуацией последующей отмены разрешения на строительство выдавшим его уполномоченным органом. Стоит отметить, что такая последующая отмена ранее выданного разрешения на строительство может иметь место как до начала застройщиком фактического строительства, так и непосредственно в процессе или по окончании строительства. Иными словами, разрешение на строительство может быть отменено на любом этапе строительства.

Отмена ранее выданного разрешения на строительство не только неблагоприятным образом сказывается на процесс осуществления застройщиками строительства, но и приводит к возникновению у застройщиков убытков, оцениваемых в десятки, а иногда и в сотни миллионов рублей.

В этой связи возникает ряд вопросов, связанных с ответственностью за выдачу незаконного и в последующем отмененного разрешения на строительство: кто должен нести ответственность за убытки, причиненные застройщику, в случае отмены разрешения на строительство; является ли ответственным лицом уполномоченный орган, выдавший разрешение на строительство, которое в дальнейшем было отменено, или же отмена разрешения на строительство является риском застройщика - предпринимателя, намеревавшегося осуществлять строительство на основании полученного разрешения на строительство; при каких обстоятельствах убытки, понесенные застройщиком, могут быть возмещены за счет средств казны Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

 По причине спорности ответов на поставленные вопросы на практике возникают многочисленные судебные споры, касающиеся отмены выданного разрешения на строительство и возмещения застройщику убытков, причиненных такой отменой разрешения на строительство, в связи с чем изучение и анализ имеющейся правоприменительной практики по соответствующему вопросу является необходимым в рамках настоящего исследования.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие между застройщиками и органами, уполномоченными на выдачу разрешений на строительство, в случае признания такого разрешения незаконным (в случае отмены выданного разрешения на строительство).

Предметом исследования является анализ норм градостроительного законодательства Российской Федерации, регулирующих вопрос выдачи и отмены разрешения на строительство; анализ норм гражданского законодательства Российской Федерации, посвященных регулированию института гражданско-правовой ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления; анализ судебной практики по вопросу отмены ранее выданного разрешения на строительство, возмещения убытков, понесенных застройщиком в связи с отменой разрешения на строительство, условиям привлечения уполномоченных органов к гражданско-правовой ответственности за выдачу незаконного разрешения на строительство.

Целью исследования является выявление существующих проблем, связанных с отменой ранее выданного разрешения на строительство и привлечением органов государственной власти и местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности, а также выработка научно-практических предложений, направленных на совершенствование нормативно-правового регулирования, способствующих решению выявленных проблем, связанных с вопросом допустимости отмены разрешения на строительство, а также с вопросом возмещения убытков, причиненных застройщиков вследствие выдачи незаконного разрешения на строительство, которое в последующем было отменено, и разработка рекомендаций для застройщиков, способствующих наиболее эффективной защите своих прав и интересов в случае отмены разрешения на строительство.

Названная цель исследования предопределила следующие задачи:

- исследование норм гражданского и градостроительного законодательств, норм Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), устанавливающих право органов местного самоуправления отменить муниципальные правовые акты в порядке самоконтроля, а также анализ правоприменительной практики по вопросами оспаривания решений об отмене разрешения на строительство и привлечения органов государственной власти и местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности в случае отмены (признания незаконным) выданного разрешения на строительство;

- определение тенденций судебной практики по разрешению гражданских споров по вопросам привлечения органов государственной власти и органов местного самоуправления, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство, к гражданско-правовой ответственности в случае отмены ранее выданного разрешения на строительство и выявление особенностей рассмотрения судами соответствующей категории дел;

- выявление проблем реализации на практике положений действующего законодательства Российской Федерации, применимого в случае отмены выданного разрешения на строительство, с целью поиска вариантов их решения.

Актуальность настоящего исследования обусловлена необходимостью выявления, изучения и анализа проблем, связанных с возмещением застройщикам убытков, понесенных ими в случае отмены выданного разрешения на строительство, и в выработкена этой основе научно-практических предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере градостроительной деятельности.

Также актуальность темы исследования обусловлена тем, что застройщики все чаще сталкиваются с отменой уполномоченными органами выданного разрешения на строительство, что приводит к необходимости выбора эффективного способа и правильной стратегии защиты своих прав. В этой связи анализ судебной практики, направленный на определение подхода судов при разрешении споров о взыскании с уполномоченных органов убытков, причиненных выдачей незаконного разрешения на строительство, а также на определение критериев и обстоятельств, учитываемых судами при вынесении решений об удовлетворении или отказе в удовлетворении требований застройщиков, позволит выявить проблемы, существующие в судебной практике, с которыми застройщики могут столкнуться в ходе судебного разбирательства, а также выработать рекомендации для застройщиков, способствующие более эффективной защите своих прав в спорах о взыскании убытков с уполномоченных органов.

Кроме того, актуальность выбранной темы подтверждается отсутствием комплексных научных исследований по вопросу привлечения органов государственной власти и местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности в случае отмены выданного такими органами разрешения на строительство.

Методологическую основу исследования составляют общие и специальные методы научного познания: анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, обобщение, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой методы, а также метод правового моделирования.

Говоря о степени научной разработанности выбранной темы, стоит отметить, что проблемы, связанные с привлечением уполномоченных на выдачу разрешений на строительство органов к гражданско-правовой ответственности в случае признания незаконным такого разрешения, не были предметом отдельного научного исследования. Некоторые вопросы, освещенные в настоящем исследовании, затрагиваются в статьях отдельных исследователей, например, в статьях Некрестьянова Д.С., Захаровой М.В., Остриковой Л.К., Султанова А.Р., Останиной Е.А. и других.

# Глава 1. Отмена выданных разрешений на строительство

# §1. Право уполномоченных органов на отмену выданных разрешений на строительство

Прежде чем говорить о последствиях отмены выданного разрешения на строительство в виде несения застройщиками причиненных такой отменой убытков и о возможности возмещения органами государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство, соответствующих убытков, понесенных застройщиками, необходимо определить, в каких случаях в соответствии с законодательством Российской Федерации разрешение на строительство может быть признано незаконным, органы государственной власти и местного самоуправления могут отменить ранее выданное разрешение на строительство.

Ответ на поставленный вопрос содержится в части 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой действие разрешения на строительство прекращается на основании решения уполномоченных на выдачу разрешений на строительство органов в случае:

1) принудительного прекращения права собственности и иных прав на земельные участки, в том числе изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

2) поступления предписания уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти о прекращении действия разрешения на строительство на основании несоответствия разрешения на строительство ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории;

3) отказа от права собственности и иных прав на земельные участки;

4) расторжения договора аренды и иных договоров, на основании которых у граждан и юридических лиц возникли права на земельные участки;

5) прекращения права пользования недрами, если разрешение на строительство выдано на строительство, реконструкцию объекта капитального строительства на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимом для ведения работ, связанных с пользованием недрами.

Изложенный перечень случаев прекращения действия разрешения на строительство сформулирован в Градостроительном кодексе Российской Федерации как закрытый, исчерпывающий и не подлежащий расширительному толкованию.

В этой связи суды, рассматривающие споры, связанные с оспариванием застройщиками решений об отмене выданного разрешения на строительство, столкнулись с вопросом о том, могут ли уполномоченные на выдачу разрешений на строительство органы отменить разрешение на строительство по основаниям, не перечисленным в части 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Речь идет о возможности отмены уполномоченными органами местного самоуправления ранее выданного разрешения на строительство на основании части 1 статьи 48 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, во взаимосвязи с частью 4 статьи 7 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой муниципальные правовые акты не должны противоречить [Конституции](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2875/#dst0) Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Федеральному закону № 131-ФЗ, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Подходы судов к соответствующему вопросу оказались различными.

Так, одни суды полагают, что перечень оснований для прекращения действия (отмены) разрешения на строительство, установленный частью 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, носит исчерпывающий характер, в связи с чем отмена разрешения на строительство по иным основаниям не допускается, а в решении уполномоченного органа о прекращении действия разрешения на строительство обязательно должна содержаться ссылка на одно из обстоятельств, перечисленных в части 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

 Например, Арбитражный суд Волго-Вятского округа в своем Постановлении от 01.09.2015 № Ф01-3437/2015 по делу № А82-16899/2014 указал, что по смыслу части 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, которая носит императивный характер, орган местного самоуправления, выдавший застройщику разрешение на строительство объекта капитального строительства, вправе принять решение о прекращении действия (аннулировании, отмене) этого разрешения только при наличии хотя бы одного из оснований, перечисленных в части 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Перечень таких оснований, как указал суд, является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит, что означает, что при отсутствии какого-либо из оснований решение о прекращении действия выданного застройщику разрешения на строительство не может быть принято.

Подобная позиция была изложена также в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 02.10.2018 № Ф09-5654/18 по делу № А76-29074/2017[[1]](#footnote-1), в Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.08.2015 по делу № А82-17231/2014[[2]](#footnote-2), в Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 23.12.2014 № Ф05-14510/2014 по делу № А41-23622/2014[[3]](#footnote-3), в Постановлении Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского округа от 25.07.2013 по делу № А31-7368/2012[[4]](#footnote-4), в Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа от 25.11.2013 по делу № А32-8388/2013[[5]](#footnote-5), в Постановлении Федерального Арбитражного Суда Уральского округа от 19.02.2013 № Ф09-14040/2012 по делу № А76-686/2012[[6]](#footnote-6), в Апелляционном определении Краснодарского краевого суда от 28.09.2017 по делу № 33а-28263/2017[[7]](#footnote-7) и других судебных актах.

При этом суды исходят из того, что нормы части 4 статьи 7 и статьи 48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не подлежат применению при рассмотрении дел об оспаривании решений уполномоченных органов об отмене разрешения на строительство, поскольку полномочия органов, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство, ограничены положениями Градостроительного Кодекса Российской Федерации, которым возможность отмены ранее выданного разрешения на строительство не предусмотрена.

В свою очередь, другие суды придерживаются позиции о том, что в части 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрены специальные основания прекращения действия разрешения на строительство в ситуациях, когда препятствия для строительства возникли не в момент принятия уполномоченным органом решения о выдаче застройщику разрешения на строительство, а уже после его выдачи. В случае же, если будет установлено, что разрешение на строительство было выдано уполномоченным органом с нарушением установленной законодательством процедуры, то есть с нарушением положений статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, то разрешение на строительство может быть отменено независимо от наличия обстоятельств, перечисленных в части 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Подобный подход наблюдается в Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 14.11.2018 № Ф03-4725/2018 по делу № А51-19113/2017[[8]](#footnote-8), в Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 07.07.2015 по делу № А41-68895/2014[[9]](#footnote-9), в Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21.12.2016 № Ф03-5804/2016 по делу № А24-1639/2016[[10]](#footnote-10), в Постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.06.2015 по делу № А25-1603/2014[[11]](#footnote-11), в Постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.08.2014 по делу № А33-11788/2013[[12]](#footnote-12), в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 26.12.2016 № Ф09-10872/16 по делу № А71-1769/2016[[13]](#footnote-13), в Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.04.2015 по делу № А51-22644/2014[[14]](#footnote-14), в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 11.09.2015 по делу № А12-43998/2014[[15]](#footnote-15) и других судебных актах.

Также подход, согласно которому уполномоченные органы на основании части 1 статьи 48 Федеральному закону № 131-ФЗ вправе отменить ранее выданное разрешение на строительство в порядке самоконтроля в случае выявления его противоречия закону, был поддержан Верховным Судом Российской Федерации (в частности, в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 29.04.2019 № 307-КГ18-21642[[16]](#footnote-16), в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 24.04.2018 № 309-КГ17-20985[[17]](#footnote-17)).

Представляется, что верной является позиция, согласно которой уполномоченные на выдачу разрешения на строительство органы вправе отменить ранее выданное разрешение на строительство в порядке самоконтроля на основании статьи 48 Федерального закона № 131-ФЗ, но только в случае нарушения статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации при осуществлении выдачи разрешения на строительство, то есть только в случае нарушения установленного действующим законодательством Российской Федерации порядка выдачи разрешения на строительство. Реализация уполномоченными на выдачу разрешений на строительство органами полномочий, предусмотренных статьей 48 Федерального закона № 131-ФЗ, не может ставиться в зависимость исключительно от усмотрения таких органов, а может иметь место только в случае допущения нарушений положений статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, оставленных без внимания уполномоченными органами при осуществлении выдачи ими разрешения на строительство.

Подобный подход отражен в Определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.11.2013 № ВАС-16109/13[[18]](#footnote-18). Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации в Апелляционном определении от 30.10.2019 № 6-АПА19-3 указал, что несмотря на то, что положение части 1 статьи 48 Федерального закона № 131-ФЗ, являвшееся предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации[[19]](#footnote-19), не признано в качестве нарушающего конституционные права граждан, органы муниципального образования, обладая достаточно широкой дискрецией в градостроительной сфере, при изменении правового регулирования не могут действовать произвольно и должны соблюдать принципы баланса частных интересов граждан и публичных интересов субъекта Российской Федерации; справедливости, равенства, соразмерности, которые предполагают сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм[[20]](#footnote-20).

Если обратить внимание на содержание оснований для прекращения действия разрешения на строительство, перечисленных в части 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, то можно увидеть, что все они не обусловлены допущением каких-либо нарушений порядка выдачи уполномоченным органом разрешения на строительство. В этой связи можно предположить, что часть 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации устанавливает исчерпывающий перечень оснований для принятия уполномоченным органом решения о прекращении действия разрешения на строительство, выданного в полном соответствии с положениями законодательства Российской Федерации.

Наряду с этим, часть 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации не охватывает случаи выдачи уполномоченным органом разрешения на строительство с нарушением процедуры такой выдачи.

Следовательно, положения части 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации не подлежат применению, когда в порядке самоконтроля уполномоченным органом был обнаружен факт нарушения норм законодательства Российской Федерации при осуществлении выдачи разрешения на строительство. В таких случаях уполномоченный орган должен иметь возможность отменить выданное разрешение на строительство на основании части 1 статьи 48 Федерального закона № 131-ФЗ.

Реализация иного подхода, при котором разрешение на строительство не могло бы быть в последующем отменено, несмотря на то, что при его выдаче были нарушены положения статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, могла бы привести к существенному нарушению прав неограниченного круга лиц (в том числе к созданию угрозы жизни и здоровью граждан) в случае осуществления застройщиком строительства в нарушение градостроительных норм на основании действующего и не отмененного разрешения на строительство.

Иными словами, выбирая между предоставлением уполномоченным органам возможности отмены ранее выданного в нарушение статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации разрешения на строительство, следствием которой может стать причинение застройщику убытков, возникших в связи с произведенными на основании ранее выданного и отмененного впоследствии разрешения на строительство расходами (нарушение частного интереса), с одной стороны, и непредоставлением уполномоченным органам возможности отмены ранее выданного в нарушение статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации разрешения на строительство, следствием чего может стать нарушение прав неопределенного круга лиц (нарушение публичного интереса), с другой стороны, предпочтение следует отдать первому варианту.

Представляется, что аналогичный подход, в соответствии с которым органам местного самоуправления, уполномоченным на выдачу разрешений на строительство, предоставляется возможность отмены ранее выданного разрешения на строительство в порядке самоконтроля в случае выявления нарушений статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, допущенных при выдаче разрешения на строительство, должен применяться и в отношении органов государственной власти, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство. Предоставление уполномоченным органам таких же полномочий по вопросу отмены ранее выданного разрешения на строительство позволит обеспечить равенство правового положения всех застройщиков, осуществляющих строительство на основании разрешения на строительство, как выдаваемых органами местного самоуправления, так и выдаваемых органами государственной власти, а также защиту публичных интересов, являющуюся целью отмены выданного в нарушение законодательства разрешения на строительство, вне зависимости от того, каким органом было выдано разрешение на строительство.

## **§2. Баланс частных и публичных интересов при отмене выданного разрешения на строительство**

Признавая саму по себе допустимость наделения органов государственной власти и местного самоуправления полномочиями по отмене ранее выданных разрешений на строительство, необходимыми для защиты публичного интереса, полагаю, что такое предоставление полномочий возможно только в случае существования механизмов, защищающих частный интерес застройщика, нарушаемый отменой разрешения на строительство, и обеспечивающих баланс между частными и публичными интересами, речь о которых пойдет ниже.

1. Как отмечалось ранее, отмена уполномоченными органами ранее выданного разрешения на строительство может иметь место в любое время: до начала застройщиком фактического строительства, непосредственно в процессе строительства и даже после его окончания. Такой вывод можно сделать, исходя из того, что действующим законодательством Российской Федерации не установлен предельный срок, в течение которого разрешение на строительство может быть отменено вследствие его незаконности, а значит, оно может быть отменено уполномоченным органом на любом этапе строительства.

Представляется, что отсутствие законодательного ограничения периода времени, в течение которого допустимо отменять выданное уполномоченными органами разрешение на строительство, нарушает принцип правовой определенности.

Принцип правовой определенности необходим для обеспечения стабильности правового регулирования и сложившихся правоотношений. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, как предсказуемость законодательной политики, так и точность и конкретность правовых норм «необходим[ы] для того, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действенности их государственной защиты»[[21]](#footnote-21).

Аналогичную позицию занял Конституционный Суд Российской Федерации, указав в своем Постановлении от 05.02.2007 № 2-П, что общеправовой принцип правовой определенности предполагает стабильность правового регулирования и исполнимость вынесенных судебных решений [[22]](#footnote-22).

Подобных подход соответствует правовой позиции Европейского суда по правам человека, которая многократно находила отражение в постановлениях суда. В частности, Европейский суд по правам человека в Постановлении по делу «Арефьев против Российской Федерации» указал, что «все законодательство должно быть определенным, чтобы позволить лицу – при необходимости с соответствующей консультацией – предвидеть в разумной при конкретных обстоятельствах степени последствия, которые определенное действие может повлечь»[[23]](#footnote-23).

Таким образом, целью существования принципа правовой определенности, в частности, является обеспечение участников правоотношений возможностью точно спрогнозировать результат своих действий. Следствием действия указанного принципа должна выступать уверенность субъектов правоотношений в том, что их права защищены, стабильны и не могут быть подвергнуты непрогнозируемым и непредсказуемым изменениям со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления.

На практике отсутствие предусмотренного в законодательстве Российской Федерации срока, в течение которого выданное разрешение на строительство могло бы быть отменено, приводит к тому, что уполномоченные органы имеют возможность отменить разрешение на строительство спустя несколько лет после выдачи разрешения на строительство, даже несмотря на то, что в ряде случаев строительство объектов капитального строительства, в отношении которого выдано разрешение на строительство, в последующем отмененное, к этому моменту уже фактически завершено.

При этом зачастую разрешение на строительство отменяется уполномоченным органом в связи с нарушением порядка его выдачи, установленного статьей 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, выражающимся в непредставлении застройщиком какого-либо документа, перечисленного в части 7 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, то есть разрешение на строительство отменяется исключительно по формальному основанию.

Так, в деле А33-32693/2017, рассмотренном Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа, застройщику было выдано разрешение на строительство от 26.11.2014. В связи с окончанием работ по реконструкции застройщик 11.08.2017 обратился в уполномоченный орган с заявлением о выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства. Однако вместо разрешения на ввод объекта в эксплуатацию 19.09.2017 застройщик получил уведомление об отмене разрешения на строительство от 26.11.2014. Причиной отмены разрешения на строительство стало выявление уполномоченным органом нарушения при его выдаче, заключавшегося в отсутствии согласия всех собственников в многоквартирном жилом доме на произведенную реконструкцию.

Как видно, разрешение на строительство было отменено уполномоченным органом спустя почти 3 года после его выдачи. Более того, отмена разрешения на строительство имела место уже после фактического окончания реконструкции объекта капитального строительства по формальному основанию – отсутствие согласия всех собственников помещений многоквартирного дома.

Представляется, что в соответствующем деле принципы правовой определенности, а также справедливости и соразмерности, равно как и баланс между частными и публичными интересами нельзя признать соблюденными по причине того, что разумными ожиданиями застройщика, завершившего реконструкцию объекта капитального строительства, осуществленную на основании полученного разрешения на строительство, являлось получение им разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, поскольку, во-первых, при решении вопроса о выдаче или отказе в выдаче разрешения на строительство уполномоченным органом проверялся представленный застройщиком комплект документов на соответствие требованиям статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации и каких-либо нарушений органом местного самоуправления выявлено не было, а во-вторых, поскольку в ходе строительства никем, в том числе и собственниками помещений многоквартирного дома, не оспаривалась и не ставилась под сомнение законность выданного разрешения на строительство (при этом собственники помещений многоквартирного дома не могли не знать о проводимой реконструкции многоквартирного дома).

Тем не менее, в рассматриваемом деле, выбирая между защитой частного интереса застройщика и публичного интереса, суд отдал предпочтение последнему.

Стоит заметить, что решение, принятое судом, является вполне предсказуемым и объяснимым: существующее законодательное регулирование вопроса отмены разрешения на строительство в принципе не предполагает возможности защиты частного интереса застройщика, если при выдаче разрешения на строительство было допущено какое-либо нарушение порядка его выдачи, установленного статьей 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации вне зависимости от его существенности, невзирая на то, что соответствующее нарушение не было выявлено уполномоченным органом в момент осуществления проверки документов, представленных застройщиком для получения разрешения на строительство, а также на то, что разрешение на строительство было отменено после фактического окончания строительства (реконструкции) объекта капитального строительство.

Иначе говоря, при разрешении дел подобной категорий суды не проверяют, соблюден ли баланс между публичными и частными интересами, поскольку в законодательстве Российской Федерации отсутствует какой-либо критерий для определения того, чьи интересы должны быть защищены в том или ином случае. При выявлении нарушения установленного порядка выдачи разрешения на строительство предпочтение априори отдается защите публичных интересов, поскольку согласно действующему регулированию в делах, связанных с отменой выданного разрешения на строительство, юридически значимым обстоятельством является лишь установление факта нарушения статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, допущенного уполномоченным органом при выдаче разрешения на строительство. При этом никакие иные обстоятельства, которые могли бы позволить сохранить юридическую силу выданного разрешения на строительство судами не учитываются.

Представляется, что действующее законодательство Российской Федерации, не предполагающее возможности защиты интересы застройщика в случае установления факта нарушения порядка выдачи разрешения на строительство, не отвечает принципам справедливости, равенства и соразмерности, а также способствует нарушению стабильности гражданского оборота, а потому требует изменения.

Отсутствие в законодательстве Российской Федерации установленного срока, в течение которого уполномоченные органы могли бы отменять ранее выданные разрешения на строительство, предоставляет уполномоченным органам возможность произвольно в любое время во внесудебном порядке прекращать субъективные права застройщиков, возникшие на основании отменяемого разрешительного ненормативного акта, что влечет за собой нестабильности правовых отношений, произвольному и неограниченному во времени изменению правового статуса, а также прав и обязанностей застройщиков, получивших такое разрешение на строительство, к незащищенности законных интересов и ожиданий застройщиков, и, как следствие, к неопределенности в спорных материальных правоотношениях и непредсказуемости правового регулирования и поведения публичной власти.

Процедура, допускающая неограниченную по времени отмену уполномоченным органом разрешения на строительство, ведет к неопределенности и нестабильности окончательных решений и несовместима с принципом правовой определенности, являющимся одним из основополагающих элементов верховенства права. При этом нарушение принципа правовой определенности приводит к необеспечению ясности прав и обязанностей субъектов правоотношений в рамках действующего правового регулирования, эффективности применения права, а также к нереализации функции поддержания доверия граждан к государству.

Принимая во внимание существующее регулирование вопроса отмены разрешения на строительство, можно заключить, что застройщики в настоящее время никаким образом не защищены от произвольного изменения их правового статуса и изменения государством правового регулирования вопреки законным ожиданиям застройщиков.

При решении вопроса о допустимости отмены разрешения на строительство, хоть и выданного в нарушение требований градостроительного законодательства, также необходимо найти баланс между публичными и частными интересами, что подтверждается позицией Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Апелляционном определении от 30.10.2019 № 6-АПА19-3.

Критерием такого баланса, на мой взгляд, должен выступать срок, в течение которого органам государственной власти и местного самоуправления следует предоставлять возможность для отмены ранее выданного разрешения на строительство.

Таким образом, полагаю, что в законодательство Российской Федерации требуется внести изменения, а именно следует установить пресекательный срок, в течение которого выданное разрешение на строительство может быть отменено органами государственной власти и местного самоуправления в случае выявления нарушений статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, допущенных при выдаче разрешения на строительство.

Устанавливая продолжительность периода времени, в течении которого уполномоченным органам следует предоставить возможность отменять ранее выданные разрешения на строительство, законодателю необходимо обеспечить баланс между принципом правовой определенности, имеющим существенное значение для застройщиков, и публичными интересами, преследуемыми органами государственной власти и местного самоуправления, защита которых предполагает возможность исправления допущенных нарушений при выдаче разрешения на строительство путем отмены выданного разрешения на строительство.

Однако, на мой взгляд, при решении вопроса о продолжительности срока, предоставляемому уполномоченным органам для отмены незаконного разрешения на строительство, законодателю следует учитывать, что заинтересованные лица, полагающие, что разрешение на строительство было выдано с нарушением градостроительного законодательства, вправе оспорить его в течение трех месяцев с момента со дня, когда лицу стало известно о нарушении его прав и законных интересов (часть 4 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, часть 1 статьи 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Согласно разъяснениям Конституционного Суда Российской Федерации, изложенным в Определении от 18.11.2004 № 367-О установление в законе сроков для обращения в суд с заявлениями о признании ненормативных правовых актов недействительными, а решений, действий (бездействия) незаконными обусловлено необходимостью обеспечить стабильность и определенность административных и иных публичных правоотношений и не может рассматриваться как нарушающее право на судебную защиту[[24]](#footnote-24).

Таким образом, устанавливая трехмесячный срок исковой давности, в том числе для оспаривания заинтересованными лицами выданного разрешения на строительство, законодатель преследовал цель обеспечения стабильности и определенности правоотношений.

Оспаривание заинтересованными лицами в судебном порядке разрешения на строительство представляет собой один из способов отмены (признания незаконным) выданного разрешения на строительство, который должен быть им реализован в течение трех месяцев с момента, как они узнали о нарушении своих прав и законных интересов. Иначе говоря, у заинтересованных лиц есть три месяца для того, чтобы установить наличие оснований для признания незаконным выданного разрешения на строительство в виде нарушений градостроительного законодательства, допущенных уполномоченным органом при выдаче разрешения на строительство, и обратиться в суд с соответствующими требованиями. При этом заинтересованные лица, которые полагают, что их права нарушены выдачей незаконного разрешения на строительство, зачастую не обладают специальными знаниями в области градостроительного законодательства. Тем не менее, несмотря на это, законодатель установил достаточно короткий срок исковой давности по требованиям об оспаривании ненормативных правовых актов и решений органов государственной власти и местного самоуправления, преследуя цель обеспечения стабильности и определенности правоотношений.

Здесь возникает вопрос о том, по какой причине законодатель не счет нужным установить срок для отмены выданного разрешения на строительство уполномоченными органами в порядке самоконтроля также для достижения указанной цели, с учетом того, что соответствующие органы обладают контрольно-надзорным полномочиями по соблюдению норм градостроительного законодательства Российской Федерации. Обоснованность такого решения законодателя вызывает сомнения.

В этой связи представляется, что уполномоченные органы, осуществляющие выдачу разрешений на строительство, для реализации права на отмену разрешения на строительство должны быть ограничены во времени так же, как и заинтересованные лица ограничены во времени для оспаривания в судебном порядке выданное разрешение на строительство.

Наряду с этим, на мой взгляд, ограничение уполномоченных органов во времени для принятия ими решения об отмене разрешения на строительство в порядке самоконтроля не всегда можно признать оправданным и обоснованным, в связи с чем следует установить исключение из правила, когда бы срок, в течение которого допускается отмена выданного разрешения на строительство, не подлежал применению.

Поскольку отмена разрешения на строительство, выданного с нарушением статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в первую очередь преследует цель защиты публичных интересов (защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц), то справедливо ограничить область применения установленного срока на отмену разрешения на строительство ситуациями, когда сохранение юридической силы разрешения на строительство и возведение на его основе объекта капитального строительства не приведет к созданию угрозы жизни и здоровью граждан.

Принимая во внимание, что жизнь и здоровье граждан являются высшими ценностями, в случае, если создание объекта капитального строительства, строительство которого осуществляется на основании разрешения на строительства, выданного с нарушениями положений статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, создает угрозу жизни и здоровью граждан, следует установить, что такое разрешение на строительство может быть отменено независимо от истечения установленного срока для отмены выданного разрешения на строительство.

Представляется, что подобный дифференцированный подход позволит обеспечить баланс публичных и частных интересов в случае выдачи уполномоченным органом разрешения на строительство в нарушение установленного порядка.

1. Помимо прочего, полагаю, что предоставление уполномоченным органам полномочий по отмене ранее выданного разрешения на строительство, реализация которых ставит под угрозу стабильность гражданского оборота и принцип правовой определенности, должно идти в неразрывной связи с функционированием механизма, связанного с возмещением убытков, причиненных застройщику такой отменой разрешения на строительство. Наличие соответствующего механизма позволит также защитить и частный интерес застройщика.

В противном случае в отсутствие работающего механизма возмещения застройщику понесенных убытков получится ситуация, при которой все риски и неблагоприятные последствия выдачи незаконного (несоответствующего положениям статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации) разрешения на строительство будут возложены исключительно на застройщика, что нельзя признать допустимым. Более подробно о наличии или отсутствии возможности взыскания застройщиком убытков, причиненных ему в результате отмены выданного разрешения на строительство, будет изложено в главе 2 настоящего исследования.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что для обеспечения баланса частных и публичных интересов уполномоченные органы должны иметь возможность в порядке самоконтроля отменять разрешения на строительство, выданные в нарушение статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Однако с учетом того, что реализация уполномоченными органами полномочий по отмене ранее выданного разрешения на строительство неотвратимо ставит под угрозу стабильность гражданского оборота и принцип правовой определенности, представляется, что возможность принятия решения об отмене разрешения на строительство должна предоставляться органам государственной власти и местного самоуправления в течение строго ограниченного срока, за исключением случаев, когда возведение объекта капитального строительства на основании разрешения на строительство, выданного с нарушениями статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Установление в законе срока, в течение которого для застройщика могут наступить неблагоприятные последствия в виде отмены ранее выданного разрешения на строительство, необходимо для обеспечение правовой определенности и стабильности в сфере гражданского оборота. Отсутствие в действующем законодательстве Российской Федерации правила о сроке отмены разрешения на строительство, нарушает вытекающие из Конституции Российской Федерации принципы правовой определенности и предсказуемости правового регулирования.

Предоставление органам государственной власти и местного самоуправления полномочий по отмене ранее выданного разрешения на строительство должно также сопровождаться предоставлением застройщикам реальной (а не гипотетической) возможности возмещения убытков, причиненных им вследствие отмены ранее выданного разрешения на строительство.

# Глава 2. Возмещение убытков, причиненных застройщику в связи с отменой разрешения на строительство

## **§1. Общие основания привлечения органов государственной власти и местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности**

Возможность взыскания с публично-правовых образований в лице уполномоченных органов убытков, причиненных в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, предусмотрена статьями 16, 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Обязательства, возникающие в силу применения норм, регулирующих гражданско-правовой институт возмещения вреда, причиненного актами органов власти или их должностных лиц, по своей юридической природе представляют собой правовую форму реализации гражданско-правовой ответственности, к которой привлекается в соответствии с предписанием закона причинитель вреда (статья 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации). В частности, статья 1069 ГК Российской Федерации содержит норму об ответственности за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами[[25]](#footnote-25).

Взыскание убытков с публично-правовых образований возможно лишь при наличии общих условий деликтной (то есть внедоговорной) гражданско-правовой ответственности, к которым относятся: наличие у потерпевшего лица вреда (убытков), противоправный характер поведения (действие или бездействие) лица, на которое предполагается возложить ответственность (причинителя вреда); причинно-следственная связь между противоправным поведением причинителя вреда и наступившими вредоносными последствиями; вина правонарушителя.

Лицо, требующее возмещения убытков, должно доказать наличие всех вышеперечисленных элементов состава правонарушения, а также размер подлежащих возмещению убытков. Отсутствие одного из названных условий влечет за собой отказ суда в удовлетворении требований о возмещении вреда.

Противоправность поведения нарушителя при наступлении гражданско-правовой ответственности, предусмотренной статьей 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, выражается в незаконности актов органов публичной власти (должностных лиц) при осуществлении ими своих задач и публичных функций.

Вред, причиненный незаконными актами органов государственной власти и местного самоуправления или их должностными лицами, подлежит возмещению лишь при наличии вины лиц, принявших подобные акты. При этом виновными должны считаться любые действия уполномоченных органов и их должностных лиц, если они являются незаконными.

Такой вывод можно сделать, исходя из того, что вред потерпевшему причиняется не фактическими, а юридическими действиями органов государственной власти и местного самоуправления, незаконность которых сама по себе свидетельствует о наличии вины того лица, которое совершило соответствующие действия.

Иными словами, сам факт издания органом государственной власти и местного самоуправления акта, не соответствующего закону или иному правовому акту, дает основание утверждать о наличии вины органа, издавшего такой акт.

Стоит отметить, что законодательством Российской Федерации не установлено каких-либо специальных оснований освобождения от ответственности за вред, причиненный потерпевшему принятием органом публичной власти незаконного акта. Из этого следует, что при привлечении лица, издавшего незаконный акт, к гражданско-правовой ответственности применяются общие положения статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми вина лица, причинившего вред, презюмируется, что означает, что бремя доказывания отсутствия своей вины лежит на причинителе вреда.

Действующим гражданским законодательством Российской Федерации закреплен принцип полного возмещения убытков. Согласно пункту 1 статьи 15 Гражданского кодекса Российской Федерации лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере. Иными словами, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения как реального ущерба, так и упущенной выгоды.

Пункт 1 статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации также содержит положение о том, что вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, по общему правилу подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

При возмещении вреда, причиненного государственными (муниципальными) органами, их должностными лицами путем издания незаконно акта, также действует общий принцип полного возмещения вреда.

Следует отметить, что в случае привлечения органов государственной власти и местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности возмещение вреда производится не за счет средств должностных лиц, чьи действия в виде издания акта, не соответствующего закону или иному правовому акту, вызвали причинение ущерба, а за счет имущества публично-правового образования (за счет средств казны Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования).

Однако в силу пункта 3.1 статьи 1081 Гражданского кодекса Российской Федерации муниципальное образование, субъект Российской Федерации или Российская Федерация в случае возмещения ими вреда по основаниям, предусмотренным статьей 1069 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации, имеют право регресса к лицу, в связи с незаконными действиями (бездействием) которого произведено указанное возмещение.

## **§2. Анализ судебной практики по вопросу возмещения убытков, понесенных застройщиком в связи с отменой выданного разрешения на строительство**

Поскольку одной из главных проблем, с которой может столкнуться застройщик при осуществлении строительства объекта капитального строительства, является возможность отмены уполномоченным органом ранее выданного разрешения на строительство в порядке самоконтроля или по результатам осуществления муниципального надзора на основании представления прокуратуры или акта проверки территориальных инспекций Государственной инспекции строительного надзора, постольку особенно актуальным зля застройщиков является вопрос выбора наиболее эффективного способа защиты своих прав и законных интересов.

Здесь следует оговориться, что далее анализу будет подвергнуты лишь случаи отмены уполномоченным органом выданного разрешения на строительство по причинам, существовавшим на момент представления застройщиком комплекта документов для получения разрешения на строительство, и не выявленным уполномоченных органом при выдаче соответствующего разрешения на строительство. Ситуации, при которых прекращение действия разрешения на строительство не обусловлено допущенными нарушениями процедуры выдачи разрешения на строительство, а явилось следствием возникновения обстоятельств, перечисленных в п. 21.1 ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, при отсутствии со стороны застройщика каких-либо нарушений норм градостроительного законодательства, не являются предметом дальнейшего рассмотрения.

В случае отмены выданного уполномоченным органом разрешения на строительство застройщики осуществляют защиту своих прав либо путем оспаривания соответствующего решения об отмене разрешения на строительство, либо путем предъявления гражданского иска к уполномоченному органу, выдавшему разрешение на строительство, в последующем отмененное, о возмещении убытков, причиненных такой отменой разрешения на строительство на основании статьи 15 Гражданского кодекса Российской Федерации.

## **§2.1. Анализ судебной практики по вопросам оспаривания решений уполномоченных органов об отмене разрешения на строительство и взыскания убытков, понесенных застройщиком, в случае признания таких решений незаконными (недействительными)**

Одним из способов защиты своих прав застройщиками в случае отмены уполномоченными органами разрешения на строительство в порядке самоконтроля является обращение в суд с требованием о признании незаконным решения уполномоченного органа об отмене разрешения на строительство. Если соответствующие требования застройщика удовлетворяются судом следующим этапом защиты своих прав выступает обращение застройщиков в суд с требованием о взыскании с уполномоченных органов убытков, причиненных принятием незаконного решения об отмене ранее выданного разрешения на строительство.

Перспективы признания в судебном порядке решения уполномоченного органа об отмене разрешения на строительства зависят от того, на каком основании разрешение на строительство было отменено.

Поскольку реализация органом местного самоуправления полномочия, предусмотренного частью 1 статьи 48 Федерального закона № 131-ФЗ, не может ставиться в зависимость исключительно от усмотрения таких органов, постольку орган местного самоуправления при рассмотрении спора в судебном порядке должен доказать, что отмененное им разрешение на строительство не соответствовало нормам действующего законодательства, а именно положениям статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В случае если судом будет установлено, что уполномоченный орган отменил ранее выданное разрешение на строительство по причине выявления им нарушения установленного законодательством Российской Федерации порядка выдачи разрешения на строительство, то в удовлетворении требования застройщика о признании решения уполномоченного органа об отмене разрешения на строительства незаконным будет отказано (Определение Верховного Суда РФ от 29.03.2019 № 310-ЭС19-3325 по делу № А54-8499/2017[[26]](#footnote-26), Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24.04.2018 № 309-КГ17-20985 по делу № А76-17007/2016[[27]](#footnote-27), Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 06.03.2018 № Ф06-29697/2018 по делу № А65-15258/2017[[28]](#footnote-28), Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26.12.2016 № Ф09-10872/16 по делу № А71-1769/2016[[29]](#footnote-29) и другие).

В свою очередь, решение об отмене выданного разрешения на строительство признается судами незаконным (недействительным), если такое решение является немотивированным, то есть если уполномоченным органом не доказано, что выданное разрешение на строительство не соответствует Градостроительному кодексу Российской Федерации (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.03.2015 по делу №А76-29121/2013[[30]](#footnote-30), Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24.11.2014 по делу № А19-5268/2014[[31]](#footnote-31) и другие).

Для восстановления нарушенных прав и законных интересов застройщики в случае успешного оспаривания решений уполномоченных органов об отмене ранее выданного разрешения на строительство зачастую обращаются в суд с требованием о возмещении убытков, причиненных им в результате издания уполномоченными органами решений об отмене разрешения на строительство, признанного в судебном порядке незаконным (недействительным), в виде расходов, понесенных в связи с необходимостью приостановки строительства на период проверки судом законности решения уполномоченного органа об отмене разрешения на строительство.

По результатам проведенного анализа судебной практики по соответствующей категории дел можно сделать вывод об отсутствии единообразного подхода судов к решению вопроса о взыскании с уполномоченных органов убытков, причиненных изданием незаконного решения об отмене разрешения на строительство.

Одни суды отказывают во взыскании с уполномоченных органов, незаконно отменивших ранее выданное разрешение на строительство, убытков в пользу застройщиков по причине недоказанности противоправности действий органа местного самоуправления в случае, если принятие незаконного решения об отмене разрешение на строительство было обусловлено вынесением предписания территориальной инспекцией государственной инспекции строительного надзора[[32]](#footnote-32), или же по причине отсутствия причинно-следственной связи между понесенными застройщиком убытков и признанным незаконным актом органа местного самоуправления[[33]](#footnote-33).

Другие суды, напротив, признают доказанной совокупность всех обстоятельств, входящих в состав гражданского правонарушения: противоправность действий (бездействия) уполномоченного органа, незаконно отменившего разрешение на строительство, наличие убытков на стороне застройщика, причинно-следственная связь между противоправным поведением уполномоченного органа и возникшими убытками, вина уполномоченного органа (Определение Верховного Суда РФ от 28.08.2017 № 309-ЭС17-10844 по делу № А71-2944/2016[[34]](#footnote-34), Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25.01.2018 № Ф09-8775/17 по делу № А76-17589/2016[[35]](#footnote-35), Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.10.2017 № Ф09-9558/16 по делу № А76-25561/2015[[36]](#footnote-36)).

Проведя анализ как положительной, так и отрицательной для застройщика практики, следует заключить, что достигаемый результат в делах о взыскании с уполномоченных органов, издавших незаконное решение об отмене разрешения на строительство, как правило, зависит от того, сможет ли застройщик доказать (то есть собрать достаточную, полную и правильно оформленную доказательную базу) наличие причинно-следственной связи между понесенными убытками и незаконными действиями уполномоченных органов.

Именно доказывание наличия соответствующей причинно-следственной связи, как правило, предопределяет, в чью пользу будет вынесено судебное решение по делам о взыскании с уполномоченного органа убытков, понесенных застройщиком в связи с приостановкой строительства по причине принятия незаконного решения об отмене разрешения на строительство, поскольку доказывание иных элементов состава гражданского правонарушения не представляет особой сложности для застройщиков (противоправность поведения уполномоченных органов подтверждается судебными актами, признавшими решение об отмене разрешения на строительство незаконным (недействительным); вина уполномоченного органа презюмируется и не требует самостоятельного доказывания со стороны застройщика; факт несения застройщиком убытков и их размер подтверждается соответствующими документами).

В этой связи примечательно Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.01.2020 № 307-ЭС19-27145[[37]](#footnote-37), которым застройщику было отказано в передаче на рассмотрение Верховного Суда Российской Федерации дела о взыскании причиненных ему убытков с органа, принявшего незаконное решение об отмене разрешения на строительство. При этом нижестоящий суд, рассматривавший соответствующее дело, отказал в удовлетворении исковых требований застройщика.

В рамках названного дела застройщик просил возместить ему расходы на консервацию объекта, расходы, понесенные в связи с простоем башенного крана, расходы по оплате арендной платы за земельный участок и расходы по оплате стоимости услуг по охране объекта.

Отказ суда во взыскании с уполномоченного органа, издавшего незаконное решение об отмене ранее выданного разрешения на строительство, расходов на консервацию объекта капитального строительства был вызван нарушением процедуры проведения консервации объекта, а также неправильным оформлением застройщиком документов, подтверждающих размер понесенных расходов.

Невзыскание с уполномоченного органа расходов, связанных с простоем башенного крана, стало следствием того, что по условиям договора подряда, заключенного между застройщиком (подрядчиком) и заказчиком, все затраты, в том числе непредвиденные расходы, связанные, например, с работой башенного крана, были включены в стоимость выполняемых работ. Иными словами, все риски в работе, в том числе вызванные возможным простоем, были возложены договором на застройщика, в связи с чем расходы, связанные с простоем башенного крана, не выходили за пределы общей стоимости работ по договору.

Кроме того, застройщиком не были представлены в суд документы, свидетельствующие о работе башенного крана на объекте и подлежащие обязательному оформлению.

Отказывая во взыскании расходов по оплате арендной платы за земельный участок суд указал, что обязанность застройщика по своевременному внесению арендных платежей заключенным договором аренды земельного участка не поставлена в зависимость от факта осуществления строительства объекта на этом участке и приостановления производства строительных работ по тем или иным причинам. При этом застройщиком не доказано, что необходимость продления срока действия договора была обусловлена именно отменой разрешения на строительство, то есть не доказана причинно-следственная связь.

Наконец, в удовлетворении требований застройщика о взыскании расходов по оплате стоимости услуг по охране объекта, судом было отказано по причине недоказанности необходимости дополнительной оплаты таких услуг (сверх запланированного срока), вызванной незаконными действиями уполномоченного органа по принятию решения об отмене разрешения на строительство.

Таким образом, подводя итог, следует сказать, что для увеличения шансов на вынесение судом решения в пользу застройщиков в делах о взыскании убытков с уполномоченных органов в случае принятия ими незаконного решения об отмене ранее выданного разрешения на строительства, застройщикам рекомендуется составлять документы, подтверждающие факт несения расходов, вызванных приостановкой строительства, в полном соответствии с законодательством Российской Федерации с соблюдением всех установленных требований.

Кроме того, застройщикам следует с особым вниманием относиться к содержанию документов, подписываемых до начала строительства, в частности, договора аренды земельного участка, на котором планируется осуществление строительства объекта капительного строительства.

Например, если в договоре аренды земельного участка уплата арендной платы не ставится в зависимости от факта осуществления строительства, то взыскание с уполномоченного органа, принявшего незаконное решение об отмене разрешение на строительство, повлекшее за собой приостановку застройщиком строительства, представляется невозможным, поскольку в таком случае причинно-следственная связь между несением застройщиком расходов по уплате арендной платы и незаконным поведением уполномоченного органа будет отсутствовать (в соответствии с положениями договора аренды земельного участка уплаты арендных платежей должна осуществляться арендатором-застройщиком независимо от того, осуществляется ли строительство на арендуемом земельном участке или нет).

Наряду с этим, если в договоре аренды земельного участка указано, что земельный участок передается арендатору-застройщику во временное владение и пользование для целевого использования, то есть непосредственно для строительства объекта капитального строительства, то расходы по уплате арендной платы подлежат возмещению уполномоченными органами, поскольку в период приостановки строительных работ застройщик вынужден уплачивать арендную плату, не имея возможности использовать земельный участок по целевому назначению.

Подобный подход подтверждается сложившейся судебной практикой, в частности, Постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 18.04.2017 № Ф09-1754/17 по делу № А71-2944/2016.

## **§2.2. Анализ судебной практики по вопросу возмещения убытков, причиненных застройщику вследствие отмены выданного разрешения на строительство**

Как показывает практика, застройщики зачастую не добиваются защиты и восстановления своих прав путем оспаривания решения об отмене ранее выданного разрешения на строительство, поскольку по общему правилу уполномоченные органы отменяют разрешение на строительство не произвольно, а по причине выявления нарушений положений статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, допущенных при выдаче разрешения на строительство, в связи с чем такие решения уполномоченных органов об отмене разрешения на строительство объекта капитального строительства признаются судами законными.

В ситуациях, когда решение об отмене ранее выданного разрешения на строительство является законным, единственным способом защиты застройщиком своих прав является предъявление иска к уполномоченному на выдачу разрешений на строительство органу о возмещении убытков, причиненных застройщику вследствие выдачи такими органами незаконного разрешения на строительство.

Наибольшую сложность для застройщиков в доказывании элементов состава гражданского правонарушения представляет наличие причинно-следственной связи между изданием органом публичной власти незаконного акта (разрешения на строительство, которое в последующем было отменено в связи с нарушением установленного законодательством Российской Федерации порядка его выдачи) и вредом, причиненным застройщику, которому было выдано разрешение на строительство в нарушение статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а именно убытками, понесенными застройщиком в связи с осуществлением строительства на основании выданного и впоследствии отмененного (признанного незаконным) разрешения на строительство.

Для того чтобы определить тенденцию судебной практики по разрешению гражданских споров по вопросам привлечения органов государственной власти и органов местного самоуправления, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство, к гражданско-правовой ответственности в случае отмены ранее выданного разрешения на строительство, выявить особенности рассмотрения судами соответствующей категории дел и определить результативность разрешения подобных споров, мной в рамках выпускной квалификационной работы было проанализировано более 40 дел, рассмотренных арбитражными судами различных субъектов Российской Федерации.

В первую очередь с уверенностью можно сказать о том, что в арбитражных судах не сложился единообразный подход по вопросу возмещения застройщикам убытков, понесенных ими по причине отмены ранее выданного незаконного разрешения на строительство, за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Позиция о том, что застройщик вправе требовать возмещения убытков с уполномоченного органа, выдавшего ему разрешение на строительство, которое в дальнейшем было отменено, была выработана еще Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации. Так, в рамках дела № А65-12664/2007-СГ3-15 Федеральное государственное унитарное предприятие «Казанское авиационное производственное объединение им. С.П. Горбунова» (далее - Предприятие) обратилось к индивидуальному предпринимателю Мартьянову А.А. (далее - Предприниматель) о признании недействительным зарегистрированного права собственности предпринимателя на незавершенное строительством здание станции-автомойки и об обязании ответчика произвести снос спорного объекта за его счет. В обоснование своих требований Предприятие указало, что предпринимателем на основании разрешения на строительство был возведен спорный объект, однако в последующем соответствующее разрешение на строительство было признано незаконным как противоречащее положениям Воздушного кодекса Российской Федерации. Судом было установлено, что спорный объект препятствует нормальной эксплуатации аэродрома, создает помехи при взлете и посадке воздушных судов и угрожает жизни и здоровью граждан, в связи с чем удовлетворил требования Предприятия и обязал Предпринимателя осуществить снос спорного объекта. Изложенную позицию поддержали и вышестоящие суды. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации также оставил судебные акты, вынесенные по делу № А65-12664/2007-СГ3-15, без изменения, однако в своем Постановлении от 09.07.2009 № 1034/09 указал: «…следует учесть, что предпринимателем для приобретения прав на земельный участок и получения разрешения на строительство от уполномоченных органов предприняты необходимые действия. В связи с этим он мог полагать, что при предоставлении ему земельного участка для строительства спорного объекта администрация города Казани учла требования Воздушного кодекса Российской Федерации.

В связи с изложенным Президиум, соглашаясь с решением суда первой инстанции об обязании предпринимателя снести спорный объект, считает нужным отметить, что предприниматель вправе обратиться в арбитражный суд с требованиями к органу государственной власти или местного самоуправления о возмещении причиненного незаконными действиями (бездействием) соответствующего органа ущерба, включающего расходы по строительству и сносу спорного объекта»[[38]](#footnote-38).

Изложенная правовая позиция нашла отражение и в последующих судебных актах, принятых Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации. В частности, в Постановлении от 11.10.2011 № 6474/11 по делу № А33-7655/2010 Высший Арбитражный Суд Российской Федерации отметил следующее: «…лицо, построившее такой объект, полагая, что уполномоченными органами при разрешении строительства объекта были учтены требования Воздушного кодекса, не лишено возможности требовать с разрешивших строительство органов возмещение убытков, включая расходы по строительству и сносу объекта»[[39]](#footnote-39).

Спустя год после принятия названного судебного акта, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, рассматривая дело № А21-8212/2010, высказал в своем Постановлении от 22.05.2012 № 13443/11 следующую правовую позицию, развивающую вышеизложенную: «…обязанность по возмещению убытков, причиненных в результате издания органом государственной власти или местного самоуправления незаконного акта, только в случае, когда лицо, понесшее эти убытки, несмотря на незаконность акта, не знало и не могло знать о незаконности этого акта. В связи с изложенным Президиум пришел к выводу о том, что интерес истца, знавшего о неправомерности застройки испрашиваемого земельного участка, не подлежит судебной защите. Игнорируя установленное Водным кодексом регулирование правового режима береговой полосы водного объекта общего пользования, общество обратилось с заявлением о предоставлении ему земельного участка и впоследствии на свой риск несло расходы, связанные с предполагаемой застройкой участка»[[40]](#footnote-40).

Иными словами, для решения вопроса о взыскании или отказе во взыскании убытков, причиненных публичными органами в результате издания незаконного акта, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации ввел критерий осведомленности лица, которому был причинен вред, о незаконности вынесенного акта органа государственной власти или местного самоуправления.

 Соответствующая правовая позиция Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации была довольно активно воспринята нижестоящими судами. Такой вывод можно сделать, исходя из того, что во всех проанализированных делах, в которых арбитражные суды отказывали застройщикам во взыскании с публично-правовых образований убытков, понесенных вследствие выдачи незаконного разрешения на строительство, которое в дальнейшем было отменено уполномоченным органом в порядке самоконтроля, в качестве единственного основания для отказа в удовлетворении требований застройщиков арбитражные суды указывали, что истцы (застройщики) знали или должны были знать о незаконности выданного разрешения на строительство (о несоответствии разрешения на строительство Градостроительному кодексу Российской Федерации), а, значит, интерес истцов, знавших о неправомерности застройки, не подлежит судебной защите. Указанная позиция была отражена, в частности, в Постановлении Федерального Арбитражного Суда Северо-Западного округа от 24.09.2012 по делу № А21-4816/2011[[41]](#footnote-41), в Постановлении Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского округа от 13.08.2013 по делу № А29-9300/2012[[42]](#footnote-42), в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 20.02.2015 № Ф06-20775/2013 по делу № А72-4674/2014[[43]](#footnote-43), в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 10.07.2015 № Ф06-11580/2013 по делу № А65-16496/2013[[44]](#footnote-44), в Постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 18.10.2016 № Ф10-3113/2015 по делу № А54-4710/2014[[45]](#footnote-45), в Постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.06.2017 № Ф08-4130/2017 по делу № А25-779/2016[[46]](#footnote-46) и других судебных актах.

Более того, в ряде судебных актов, например, в Постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 17.06.2015 № Ф10-1287/2015 по делу № А23-2686/2014[[47]](#footnote-47), содержится непосредственная отсылка к правовой позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, высказанной Постановлении от 22.05.2012 № 13443/11 по делу № А21-8212/2010.

При этом следует отметить, что в названных судебных актах арбитражные суды делают вывод о том, что расходы, понесенные истцами (застройщиками) в период с получения ими разрешения на строительство до отмены такого разрешения, осуществлялись им на свой предпринимательский риск, в условиях, когда они не могли не осознавать неправомерность своих действий и незаконность актов уполномоченных органов. На основании этого арбитражные суды делали вывод об отсутствии одного из элементов состава гражданского правонарушения, а именно причинно-следственно связи между понесенными застройщиками убытками и выдачей незаконного разрешения на строительство уполномоченными органами.

Представляется, что такой категоричный подход судов нельзя назвать правильным, а является порочным по нескольким причинам.

Во-первых, указывая, что орган государственной власти или местного самоуправления нельзя привлечь к гражданско-правовой ответственности в связи с отсутствием причинно-следственной связи, суды не мотивируют соответствующий вывод и не разъясняют, в чем именно выражается отсутствие названного элемента состава гражданского правонарушения. Суды ограничиваются лишь выводом об отсутствии причинно-следственной связи между вредом, причиненным застройщикам, и изданием уполномоченным органом незаконного разрешения на строительство, при этом не указывая, на основании чего такой вывод был ими сделан.

Во-вторых, отдельным предметом размышления является вопрос, связанный с возможностью применением такой гражданско-правовой категории, как добросовестность, в публично-правовых отношениях между застройщиками и органами публичной власти, связанных с выдачей и последующей отменой разрешения на строительство.

В-третьих, отказывая в удовлетворении требований застройщиков о взыскании убытков по причине того, что застройщики знали или должны были знать о незаконности выданного разрешения на строительство, арбитражные суды не дифференцируют ситуации, когда застройщики умышленно вводят орган, уполномоченный на выдачу разрешения на строительство, в заблуждение относительно законности представляемого застройщиками комплекта документов на этапе подачи заявления о выдаче разрешения на строительство с соответствующим комплектом документов (то есть когда застройщики достоверно и заведомо знают о том, что документы, представленные им, не соответствуют требованиям Градостроительного кодекса Российской Федерации (например, в случае представления незаконного и недостоверного положительного заключения государственной экспертизы), и ситуации, когда застройщики не умышленно, а по неосторожности (вследствие неосмотрительности, незнания) представили документы для получения разрешения на строительство, не в полной мере соответствующие законодательству Российской Федерации.

Отсутствие соответствующей дифференциации при разрешении подобной категории дел может привести к формированию судебной практики, в соответствии с которой возместить застройщиком убытки, понесенные вследствие получения незаконного и в последующем отмененного разрешения на строительство, будет невозможно, что нельзя назвать допустимым: развивая дальше логику судов, в каждом судебном акте арбитражные суды смогут мотивировать отказ в удовлетворении исковых требований застройщиков тем, что застройщики должны знать все требования градостроительного законодательства Российской Федерации, а, значит, в случае выдачи уполномоченным органом разрешения на строительство в нарушение норм Градостроительного кодекса Российской Федерации, застройщики также всегда знают или должны знать о незаконности полученного ими разрешения на строительство.

В-четвертых, применяя положения Гражданского кодекса Российской Федерации о деликтной ответственности (статьи 1064, 1069), арбитражные суды, на мой взгляд, необоснованно полностью игнорируют общее положение статьи 1083 Гражданского кодекса Российской Федерации, посвященной учету вины потерпевшего при привлечении причинителя вреда к гражданско-правовой ответственности в виде возмещения убытков. Вместе с тем учет вины потерпевшего является общепризнанным правилом, позволяющим соблюсти баланс интересов потерпевшего и причинителя вреда.

Как было отмечено ранее, установив, что застройщик знал или должен был знать о незаконности полученного разрешения на строительство, суды отказывают в удовлетворении требований о взыскании с публично-правового образования убытков, указывая, что интерес истца, знавшего о неправомерности застройки, не подлежит судебной защите.

Наряду с этим, судами не учитывается, что контрольно-надзорным полномочиями по соблюдению норм градостроительного законодательства Российской Федерации при выдаче разрешения на строительство обладают органы государственной власти или органы местного самоуправления, функцией которых и является проверка представленных застройщиком документов при подаче заявления о выдаче разрешения на строительство на соответствии нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации.

При этом частное лицо (застройщик), вступая в отношения с государством в лице его уполномоченных органов, должно иметь право рассчитывать на взаимодействие с квалифицированным государственным или муниципальным служащим, который априори считается знающим право и обладающим всеми необходимыми навыками для исполнения своих должностных обязанностей.

Кроме того, поскольку смысл разрешения на строительство состоит в том, что уполномоченный орган подтверждает право строить определенный объект капитального строительства, справедливо полагать, что уполномоченный орган, выдавший разрешение на строительство, должен принимать на себя риск несоответствия этого подтверждения положениям законодательства Российской Федерации.

Таким образом, представляется, что наличие вины (в форме неосторожности) застройщика в представлении документов, не соответствующих нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации, не исключает вины уполномоченных органов, выдавших незаконное разрешение на строительство и наличия причинно-следственной связи между причиненными застройщику убытками и противоправным деянием публичного органа, выразившемся в издании незаконного правового акта.

Однако арбитражные суды не руководствуются соответствующими соображениями и отказывают в возмещении застройщикам убытков, причиненных выдачей незаконного разрешения на строительство, в связи с отсутствием причинно-следственной связи, считая причиной наступившего вреда не действия органа государственной власти или местного самоуправления, издавшего незаконный акт, а небрежность самих потерпевших (застройщиков). Вместе с тем, здесь следует отметить, что в соответствии с положениями статьи 1083 Гражданского кодекса Российской Федерации только умысел потерпевшего может привести к отказу в возмещении вреда. Неосторожность (причем не любая, а грубая) может быть основанием только для уменьшения размера убытков (пункт 2 статьи 1083 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Более того, необходимо отметить, что застройщик, то есть частное лицо, не должен знать нормы градостроительного законодательства Российской Федерации лучше органов государственной власти и органов местного самоуправления, уполномоченных на выдачу разрешения на строительство. При этом, учитывая противоречивость, объемность и несогласованность соответствующих норм, представляется, что в вину потерпевшему (застройщику) может быть вменено только незнание основных правил, известных каждому и нарушение которых было очевидно для каждого.

Таким образом, представляется, что освобождение публично-правового образования от гражданско-правовой ответственности при наличии всех элементов состава гражданского правонарушения (в том числе и причинно-следственной связи) только лишь потому, что имелась неосторожность самого застройщика, является неверным, поскольку противоречит положениям статьи 1083 Гражданского кодекса Российской Федерации, подлежащим применению при рассмотрении соответствующей категории дел, а также не служит обеспечению баланса между частным интересом застройщика и публичными интересами, преследуемых публично-правовыми образованиями.

Принимая во внимание наличие многочисленного числа судебных актов, в которых суды отказали во взыскании убытков с уполномоченных органов по причине того, что застройщик, по мнению судов, должен был знать о незаконности полученного разрешения на строительство, для минимизации рисков при получении разрешения на строительство застройщикам рекомендуется тщательно самостоятельно проверять представляемую документацию на соответствие требованиям градостроительного законодательства, не полагаясь на то, что такая проверка будет осуществлена должным образом уполномоченным органом при решении им вопроса о выдаче или отказе в выдаче разрешения на строительство.

Наряду с этим, следует отметить, что в последнее время наблюдается положительная тенденция по разрешению споров о взыскании убытков с публично-правовых образований в случае отмены ранее выданного разрешения на строительство в пользу застройщиков.

Так, в деле № А12-59247/2016, рассмотренном Арбитражным судом Поволжского округа, истец (застройщик) обратился с иском к администрации городского округа - город Волжский Волгоградской области о взыскании убытков в размере 3 697 114 рублей 64 копеек, причиненных неправомерными действиями администрации по отмене ранее выданного разрешения на строительство, возникших в результате оплаты арендных платежей, строительных и проектных работ. Причиной отмены ранее выданного разрешения на строительство явилось неприложение истцом к заявлению о выдаче разрешения на строительство схемы планировочной организации земельного участка.

Если следовать логике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.05.2012 № 13443/11 по делу № А21-8212/2010, в удовлетворении требований истца следовало бы отказать, поскольку истец знал или должен был знать о том, что к заявлению о выдаче разрешения на строительство в обязательном порядке необходимо приложить схему планировочной организации земельного участка, а, значит, знал или должен был знать о том, что разрешение на строительство выдано уполномоченным органом незаконно.

В свою очередь, Арбитражный суд Поволжского округа, рассмотрев кассационную жалобу истца, Постановлением от 06.12.2017 № Ф06-22129/2017 отменил Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.08.2017, которым в удовлетворении требований было отказано, и оставил в силе Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 19.01.2017, которым требования истца были удовлетворены частично.

Более того, законность Постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 06.12.2017 № Ф06-22129/2017 подтвердил Верховный Суд Российской Федерации, который Определением от 02.04.2018 № 306-ЭС18-2154 по делу № А12-59247/2016 отказал Администрации городского округа - город Волжский Волгоградской области в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации[[48]](#footnote-48).

В обоснование своей позиции Арбитражный суд Поволжского округа указал: «…доказательств того, что истец знал или мог знать о незаконности выданного разрешения, ответчиком не представлено. … материалы дела также не содержат доказательств того, что истец должен был знать о том, что его действия с очевидностью свидетельствуют о злоупотреблении правом и вводят ответчика в заблуждение.

Таким образом, отсутствие одного из документов (схемы планировочной организации земельного участка), не имеющего при этом решающего значения для отказа в выдаче разрешения на строительство, не может расцениваться как обстоятельство, свидетельствующее о том, что истец заведомо знал или должен был знать об отсутствии оснований для выдачи ему разрешения на строительство.

Кроме того, суд апелляционной инстанции не обосновал, в связи с чем ответчик, проводя соответствующую экспертизу документов, и в силу действующего законодательства обязанный принять законное и обоснованное решение, не отказал в выдаче испрашиваемого разрешения на строительство, если даже для самого истца, как посчитал суд апелляционной инстанции, было очевидным, что законных оснований для выдачи такого разрешения не имелось».

Аргументы, приведенные Арбитражным судом Поволжского округа в своем Постановлении, представляются правильными и обоснованными. Судом было принято во внимание, что в соответствии с правилами о распределении бремени доказывания обязанность по доказыванию вины истца (застройщика, потерпевшего) в выдаче незаконного разрешения на строительство не презюмируется, а возложена на причинителя вреда, то есть на лицо, выдавшее такое незаконное разрешение на строительство (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 17 октября 2017 г. № 18-КГ17-166[[49]](#footnote-49)). При этом, как видно, суд не счел сам факт неприложения истцом к заявлению о выдаче разрешения на строительства схемы планировочной организации земельного участка, послуживший основанием для отмены выданного разрешения на строительство, в качестве безусловного доказательства вины истца, а также злоупотребления застройщиком своим правом.

Наряду с этим, суд, как мне кажется, абсолютно правильно указал на то, что непредставление истцом полного комплекта документов не может исключить гражданско-правовую ответственность уполномоченного органа, поскольку именно уполномоченный орган должен принять законное и обоснованное решение о выдаче или отказе в выдаче разрешения на строительство, проведя соответствующую экспертизу документов. Иными словами, суд подтвердил, что виновным и ответственным лицом за выдачу незаконного разрешения на строительство в любом случае является ответчик как орган, уполномоченный на проверку документов, представленных застройщиком для получения разрешения на строительство, на соответствие нормам законодательства Российской Федерации, а не застройщик, подавший в уполномоченный орган не полный комплект документов.

Решения об удовлетворении исковых требований о взыскании убытков с органов государственной власти и органов местного самоуправления, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство, в случае отмены ранее выданного разрешения на строительство были приняты также в Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 04.12.2017 № Ф05-17211/2017 по делу № А40-122040/2016[[50]](#footnote-50), в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 06.03.2019 № Ф06-43963/2019 по делу № А12-20593/2018[[51]](#footnote-51), в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 17.12.2018 № Ф06-39716/2018 по делу № А55-32455/2017[[52]](#footnote-52), в Постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.02.2016 № Ф08-545/2016 по делу № А53-7162/2015[[53]](#footnote-53) и других судебных актах.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод о том, что даже в случае получения застройщиком разрешения на строительство, он в течение всего периода строительства объекта капитального строительства остается незащищенным от возможности отмены уполномоченным органом в порядке самоконтроля ранее выданного разрешения на строительство.

При этом сам факт выдачи застройщику разрешения на строительство, несмотря на осуществление уполномоченным органом соответствующей проверки, не гарантирует соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов), а также допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

Отмена уполномоченным органом ранее выданного незаконного разрешения на строительство объекта капитального строительства порождает проблему, связанную возмещением застройщиками убытков, понесенных ими в период осуществления строительства объекта капитального строительства вследствие выдачи уполномоченными органами незаконного разрешения на строительство, поскольку судебная практика по соответствующему вопросу достаточно противоречивая, а процент дел, по которым исковые требования застройщиков о взыскании убытков удовлетворяются, невысокий.

Из этого можно сделать вывод о том, что механизм возмещения понесенных застройщиками убытков в случае отмены ранее выданного им разрешения на строительство недостаточно эффективен, что приводит к нарушению и невосстановлению нарушенных прав застройщиков. Изложенное свидетельствует о том, что правовые позиции, выработанные Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и поддержанные судебной практикой, нуждаются в корректировке.

В этой связи, полагаю, что Верховному Суду Российской Федерации как высшему судебному органу, обладающему полномочиями давать судам разъяснения по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации, следует обратить внимание на проблему, связанную с отсутствием единообразия практики в делах о взыскании застройщиками убытков, причиненных им уполномоченными органами путем выдачи незаконного разрешения на строительство, и выработать дифференцированные правовые позиции по соответствующему вопросу, обеспечивающие баланс частных интересов застройщиков и публичных интересов, преследуемых органами государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство.

# Заключение

Одной из самых больших опасностей для застройщиков, с которой они могут столкнуться, является возможность органа, уполномоченного на выдачу разрешения на строительство, в любой момент в порядке самоконтроля отменить ранее выданное им разрешение на строительство по причине обнаружения нарушений статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, допущенных при выдаче разрешения на строительство. Следствием этого является отсутствие у застройщиков, осуществляющих строительство объектов капитального строительства на основании разрешения на строительство, правовой определенности в период всего строительного процесса.

Предоставление уполномоченным органом возможности отменять в течение неограниченного во времени срока ранее выданного разрешения на строительство само по себе существенным образом подрывает стабильность отношений в сфере строительства и нарушает принцип правовой определенности, что выражается в непостоянстве правового положения застройщиков и несении ими значительных неоправданных рисков при осуществлении строительства объектов капитального строительства.

Проведенный в результате настоящего исследования анализ правовой доктрины и судебной практики по вопросам, связанным с отменой уполномоченными органами разрешения на строительство и взыскания с них убытков, причиненных застройщику, позволил прийти к следующим выводам:

1. Несмотря на противоречивость судебной практики, следует признать право органов, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство, на отмену ранее выданных разрешений на строительство в случае выявления нарушений градостроительного законодательства Российской Федерации, допущенных при выдаче разрешения на строительство.
2. Отсутствие в законодательстве Российской Федерации установленного срока, в течение которого уполномоченные органы были бы вправе отменить разрешение на строительство, выданное с нарушением норм Градостроительного кодекса Российской Федерации, в порядке самоконтроля, приводит к нарушению принципа правовой определенности и нарушает стабильность правового регулирования и сложившихся правоотношений.
	1. Для обеспечения баланса между публичными интересами, преследуемыми уполномоченными органами при отмене выданного разрешения на строительство, и частными интересами застройщика, в законодательстве Российской Федерации следует установить пресекательный срок, в течение которого уполномоченный орган был бы вправе отменить выданное разрешение на строительство в порядке самоконтроля.
	2. В законодательстве Российской Федерации также следует предусмотреть, что пресекательный срок на отмену разрешения на строительство уполномоченными органами не подлежит применению в случае, если сохранение юридической силы разрешения на строительство и возведение на его основе объекта капитального строительства может привести к созданию угрозы жизни и здоровью граждан. В подобных ситуациях приоритет должен отдаваться защите публичных интересов, поскольку жизнь и здоровье граждан являются наивысшими ценностями.
3. Предоставление уполномоченным органам полномочий по отмене ранее выданных разрешений на строительство в порядке самоконтроля в случае обнаружения нарушения норм градостроительного законодательства Российской Федерации должно сопровождаться предоставлением застройщикам реальной (а не декларативной) возможности возмещения им убытков, понесенных в связи с осуществлением строительства объекта капитального строительства, органами государственной власти или органами местного самоуправления, допустившими выдачу застройщикам незаконного разрешения на строительство. Это позволит некоторым образом нивелировать существенные риски, наличествующие у застройщиков, осуществляющих строительство объектов капитального строительства на основании разрешения на строительство.
4. Основной проблемой для застройщиков в делах о взыскании застройщиками с уполномоченных органов убытков, причиненных выдачей такими органами незаконного разрешения на строительство, которое в последующем было отменено, является убежденность арбитражных судов в том, что застройщик как лицо, предоставляющее заявление о выдаче разрешения на строительство и прикладывающее к нему документы, указанные в Градостроительном кодексе Российской Федерации, подлежащие проверке на соответствии законодательству Российской Федерации, знает или должен знать о том, что при выдаче уполномоченным органом незаконного разрешения на строительство были допущены нарушения норм градостроительного законодательства Российской Федерации. В этой связи суды отказывают застройщикам в защите их нарушенного права и рассматривают факт несения застройщиками убытков в качестве их предпринимательского риска. Даже при установлении очевидных нарушений со стороны уполномоченного органа, выдавшего разрешение на строительство, суды ссылаются на недобросовестное поведение самого застройщика, которое, по их мнению, выражается в том, что застройщик знал или должен был знать о незаконности этого акта и при этом не отказался от его получения, а, наоборот, начал осуществлять строительство на основании такого разрешения на строительство.
	1. Устоявшийся в судебной практике подход, при котором все риски, связанные с действием разрешения на строительство, выдаваемого уполномоченным органом, относятся к рискам застройщика, фактически подменяет, тем самым, ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за ненадлежащее осуществление своих полномочий.
	2. Представляется, что освободить уполномоченные органы от ответственности за выдачу незаконного разрешения на строительство, то есть за ненадлежащее исполнение своих публичных функций, можно только в случае, если застройщик умышленно ввел орган, уполномоченный на выдачу разрешения на строительство, в заблуждение относительно законности представляемого застройщиками комплекта документов, то есть в случае представления застройщиком недостоверных документов и сведений, а также в случае, если при выдаче разрешения на строительство были допущены нарушения норм градостроительного законодательства, известные всем и каждому, о наличии которых застройщик не мог не знать.
	3. Суды необоснованно игнорируют положение статьи 1083 Гражданского кодекса Российской Федерации, посвященной учету вины потерпевшего при привлечении причинителя вреда к гражданско-правовой ответственности в виде возмещения убытков, при разрешении споров о взыскании убытков, причиненных застройщику выдачей незаконного разрешения на строительство.
	4. Представляется, что в целях достижения единообразия судебной практики по делам о возмещении застройщикам убытков, причиненных выдачей уполномоченным органом незаконного разрешения на строительство, Верховному Суду Российской Федерации следует дать разъяснения и выработать правовые позиции, которые бы способствовали правильному и справедливому разрешению подобных споров и обеспечивали бы баланс интересов застройщиков и публично-правовых образований, в том числе, с учетом выявленных в судебной практике проблем, освещенных в рамках настоящего исследования.
5. В делах о взыскании убытков, причиненных застройщику выдачей уполномоченным органом незаконного разрешения на строительство, равно как и причиненных принятием незаконного решения об отмене разрешения на строительство, особую сложность для застройщиков представляет доказывание причинно-следственной связи между понесенными убытками и незаконными действиями уполномоченных органов. В этой связи застройщикам рекомендуется более внимательно относиться к документам, подтверждающим факт причинения застройщику убытков, и составлять их с соблюдением всех установленных законодательством Российской Федерации требований.

Подводя итог всему вышеизложенному, можно заключить, что в настоящее время наблюдается очевидный дисбаланс между защитой прав застройщика и использованием уполномоченным органом права на самоконтроль, что порождает возможность для злоупотребления со стороны органов государственной власти и местного самоуправления[[54]](#footnote-54). Устранение такого дисбаланса возможно путем внесения в законодательство Российской Федерации изменений и выработки Верховным Судом Российской Федерации новых правовых позиций, способствующих изменению сложившейся судебной практики.

# Список использованной литературы

1. **Нормативные правовые акты и иные официальные документы:**
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СПС «Консультант Плюс».
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // СПС «Консультант Плюс».
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // СПС «Консультант Плюс».
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // СПС «Консультант Плюс».
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // СПС «Консультант Плюс».
7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2020) // СПС «Консультант Плюс».
8. **Материалы судебной практики:**
9. Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 28.09.2017 по делу № 33а-28263/2017. // СПС «Консультант Плюс».
10. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.10.2019 № 6-АПА19-3. // СПС «Консультант Плюс».
11. Определении Верховного Суда Российской Федерации от 29.04.2019 № 307-КГ18-21642. // СПС «Консультант Плюс».
12. Определении Верховного Суда Российской Федерации от 24.04.2018 № 309-КГ17-20985. // СПС «Консультант Плюс».
13. Определение Верховного Суда РФ от 29.03.2019 № 310-ЭС19-3325 по делу № А54-8499/2017. // СПС «Консультант Плюс».
14. Определение Верховного Суда РФ от 28.08.2017 № 309-ЭС17-10844 по делу № А71-2944/2016. // СПС «Консультант Плюс».
15. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.01.2020 № 307-ЭС19-27145. // СПС «Консультант Плюс».
16. Определение Верховного Суда РФ от 02.04.2018 № 306-ЭС18-2154 по делу № А12-59247/2016. // СПС «Консультант Плюс».
17. Определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2011 № 739-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ВИО» на нарушение конституционных прав и свобод положением части 1 статьи 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // СПС «Консультант Плюс».
18. Определение Конституционного Суда РФ от 18.11.2004 № 367-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Владимир и Ольга» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 52 и частью 4 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». // СПС «Консультант Плюс».
19. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24.04.2018 № 309-КГ17-20985 по делу № А76-17007/2016. // СПС «Консультант Плюс».
20. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 17.10.2017 № 18-КГ17-166. // СПС «Консультант Плюс».
21. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.09.2015 № Ф01-3437/2015 по делу № А82-16899/2014. // СПС «Консультант Плюс».
22. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.11.2018 № Ф02-5089/2018 по делу № А33-32693/2017. // СПС «Консультант Плюс».
23. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.10.2018 № Ф09-5654/18 по делу № А76-29074/2017. // СПС «Консультант Плюс».
24. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.08.2015 по делу № А82-17231/2014. // СПС «Консультант Плюс».
25. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23.12.2014 № Ф05-14510/2014 по делу № А41-23622/2014. // СПС «Консультант Плюс».
26. Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 14.11.2018 № Ф03-4725/2018 по делу № А51-19113/2017. // СПС «Консультант Плюс».
27. Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 07.07.2015 по делу № А41-68895/2014. // СПС «Консультант Плюс».
28. Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21.12.2016 № Ф03-5804/2016 по делу № А24-1639/2016. // СПС «Консультант Плюс».
29. Постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.06.2015 по делу № А25-1603/2014. // СПС «Консультант Плюс».
30. Постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.08.2014 по делу № А33-11788/2013. // СПС «Консультант Плюс».
31. Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 26.12.2016 № Ф09-10872/16 по делу № А71-1769/2016. // СПС «Консультант Плюс».
32. Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.04.2015 по делу № А51-22644/2014. // СПС «Консультант Плюс».
33. Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 11.09.2015 по делу № А12-43998/2014. // СПС «Консультант Плюс».
34. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 04.12.2017 № Ф05-17211/2017 по делу № А40-122040/2016. // СПС «Консультант Плюс».
35. Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 06.03.2019 № Ф06-43963/2019 по делу № А12-20593/2018. // СПС «Консультант Плюс».
36. Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 17.12.2018 № Ф06-39716/2018 по делу № А55-32455/2017. // СПС «Консультант Плюс».
37. Постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.02.2016 № Ф08-545/2016 по делу № А53-7162/2015. // СПС «Консультант Плюс».
38. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20.02.2015 № Ф06-20775/2013 по делу № А72-4674/2014. // СПС «Консультант Плюс».
39. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10.07.2015 № Ф06-11580/2013 по делу № А65-16496/2013. // СПС «Консультант Плюс».
40. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 18.10.2016 № Ф10-3113/2015 по делу № А54-4710/2014. // СПС «Консультант Плюс».
41. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.06.2017 № Ф08-4130/2017 по делу № А25-779/2016. // СПС «Консультант Плюс».
42. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 17.06.2015 № Ф10-1287/2015 по делу № А23-2686/2014. // СПС «Консультант Плюс».
43. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 06.12.2017 № Ф06-22129/2017 по делу № А12-59247/2016. // СПС «Консультант Плюс».
44. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 06.03.2018 № Ф06-29697/2018 по делу № А65-15258/2017. // СПС «Консультант Плюс».
45. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26.12.2016 № Ф09-10872/16 по делу № А71-1769/2016. // СПС «Консультант Плюс».
46. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.03.2015 по делу №А76-29121/2013. // СПС «Консультант Плюс».
47. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24.11.2014 по делу № А19-5268/2014. // СПС «Консультант Плюс».
48. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.08.2015 № Ф07-6472/2015 по делу № А56-43042/2014. // СПС «Консультант Плюс».
49. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.04.2019 № Ф02-909/2019 по делу № А33-4271/2016. // СПС «Консультант Плюс».
50. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 03.10.2017 № Ф02-4481/2017 по делу № А19-20945/2015. // СПС «Консультант Плюс».
51. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25.01.2018 № Ф09-8775/17 по делу № А76-17589/2016. // СПС «Консультант Плюс».
52. Постановление ЕСПЧ от 04.11.2010 «Дело «Арефьев (Arefyev) против Российской Федерации» (жалоба № 29464/03). // СПС «Консультант Плюс».
53. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.01.2004 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан». // СПС «Консультант Плюс».
54. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.02.2007 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан». // СПС «Консультант Плюс».
55. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.01.2010 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение «Берег», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод «Микропровод» и «Научно-производственное предприятие «Респиратор». // СПС «Консультант Плюс».
56. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.07.2009 № 1034/09 по делу № А65-12664/2007-СГ3-15. // СПС «Консультант Плюс».
57. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.10.2011 № 6474/11 по делу № А33-7655/2010. // СПС «Консультант Плюс».
58. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.05.2012 № 13443/11 по делу № А21-8212/2010. // СПС «Консультант Плюс».
59. Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Западного округа от 24.09.2012 по делу № А21-4816/2011. // СПС «Консультант Плюс».
60. Постановление Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского округа от 13.08.2013 по делу № А29-9300/2012. // СПС «Консультант Плюс».
61. Постановление Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского округа от 25.07.2013 по делу № А31-7368/2012. // СПС «Консультант Плюс».
62. Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа от 25.11.2013 по делу № А32-8388/2013. // СПС «Консультант Плюс».
63. Постановление Федерального Арбитражного Суда Уральского округа от 19.02.2013 № Ф09-14040/2012 по делу № А76-686/2012. // СПС «Консультант Плюс».
64. **Специальная литература**
65. **Книги**
66. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. 544 с.
67. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. – 157 с.
68. Основные положения гражданского права : постатейный комментарий к статьям 1–16.1 Гражданского кодекса Российской Федерации [Электронное издание. Редакция 1.0] / А. В. Асосков, В. В. Байбак, Р. С. Бевзенко [и др.] ; отв. ред. А. Г. Карапетов. – Москва : М-Логос, 2020. – 1469 с.
69. Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / Е.Г. Азарова, А.А. Аюрова, М.К. Белобабченко и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, Статут, 2015. 400 с.
70. Правовая определенность и оценочные категории : краткий очерк на примере составов правонарушений в различных отраслях права [Электронное издание] / Э. Е. Бершицкий. – Москва : М-Логос, 2021. – 154 с.
71. **Статьи**
72. Алексеев М.С., Арутюнян Л.В., Бельтюкова Е.К., Голубничий В.С., Дученко О.В., Лалак А.С., Некрестьянов Д.С., Перфильева В.Ю., Степанова Л.И., Яковлева А.А. Юридический справочник застройщика, 5-я редакция / Под ред. Д.С. Некрестьянова. - СПб, 2020. – 324 c. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.kachkin.ru/wp-content/uploads/2020/06/yuridicheskij-spravochnik-zastrojshhika-2020.pdf> (дата обращения 19.01.2021).
73. Захарова М.В. О некоторых вопросах, возникающих при разрешении арбитражными судами споров о взыскании убытков с государственных органов // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2016. № 2. С. 53 - 92.
74. Казакова С. Ответственность местных органов власти за противодействие при строительстве объектов. Анализ споров // Жилищное право. 2018. № 11. С. 81 - 94.
75. Масаладжиу Р. Принцип правовой определенности в науке, практике ЕСПЧ и его влияние на доступность правосудия на стадии надзорного производства в гражданском и арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. №7. С. 22-25.
76. Некрестьянов Д.С. Отмена и изменение разрешения на строительство // Закон. 2019. № 2. С. 70 - 78.
77. Останина Е.А. Что разрешает разрешение на строительство? Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 27.09.2016 № 309-ЭС16-5381 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 11. С. 19 - 23.
78. Острикова Л.К. Институт обязательств вследствие причинения вреда: современное состояние и пути совершенствования // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 68 - 78.
79. Пресняков М.В. Правовая определенность: формальный и материальный аспекты // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2014. Т. 14. Вып. 4. С. 669–674.
80. Сидоренко А.И. Принцип правовой определенности в судебной практике: имплементация решений Европейского суда по правам человека: дис. … канд. юр. наук: 12.00.01 / А.И. Сидоренко – Пермь, 2016. – 183 с.
81. Синенко В.С. К вопросу о содержании принципа правовой определенности // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2013. Т. 24.Вып. 9. С. 154-158.
82. Сиражетдинова О. Земельные споры - самые важные примеры и их анализ // Жилищное право. 2019. № 12. С. 27 - 34.
83. Султанов А.Р. Восстановление нарушенных прав и правовая определенность // Российская юстиция. 2011. № 4. С. – 58-61.
84. Тихомирова Л.А. Оценка соответствия: сравнительно-правовое исследование в плоскости отраслевого законодательства // СПС КонсультантПлюс. 2014.
1. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.10.2018 № Ф09-5654/18 по делу № А76-29074/2017. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-1)
2. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.08.2015 по делу № А82-17231/2014. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-2)
3. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23.12.2014 № Ф05-14510/2014 по делу № А41-23622/2014. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-3)
4. Постановление Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского округа от 25.07.2013 по делу № А31-7368/2012. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-4)
5. Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Кавказского округа от 25.11.2013 по делу № А32-8388/2013. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-5)
6. Постановление Федерального Арбитражного Суда Уральского округа от 19.02.2013 № Ф09-14040/2012 по делу № А76-686/2012. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-6)
7. Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 28.09.2017 по делу № 33а-28263/2017. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-7)
8. Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 14.11.2018 № Ф03-4725/2018 по делу № А51-19113/2017. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-8)
9. Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 07.07.2015 по делу № А41-68895/2014. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-9)
10. Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21.12.2016 № Ф03-5804/2016 по делу № А24-1639/2016. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-10)
11. Постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.06.2015 по делу № А25-1603/2014. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-11)
12. Постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.08.2014 по делу № А33-11788/2013. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-12)
13. Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 26.12.2016 № Ф09-10872/16 по делу № А71-1769/2016. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-13)
14. Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.04.2015 по делу № А51-22644/2014. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-14)
15. Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 11.09.2015 по делу № А12-43998/2014. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-15)
16. Определении Верховного Суда Российской Федерации от 29.04.2019 № 307-КГ18-21642. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-16)
17. Определении Верховного Суда Российской Федерации от 24.04.2018 № 309-КГ17-20985. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-17)
18. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.11.2013 № ВАС-16109/13. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-18)
19. Определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2011 № 739-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ВИО» на нарушение конституционных прав и свобод положением части 1 статьи 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-19)
20. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.10.2019 № 6-АПА19-3. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-20)
21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.01.2004 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан». Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-21)
22. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.02.2007 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан». Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-22)
23. Постановление ЕСПЧ от 04.11.2010 «Дело «Арефьев (Arefyev) против Российской Федерации» (жалоба № 29464/03). Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-23)
24. Определение Конституционного Суда РФ от 18.11.2004 № 367-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Владимир и Ольга» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 52 и частью 4 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-24)
25. Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 № 7-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коновальчикова Ярослава Андреевича на нарушение его конституционных прав статьей 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-25)
26. Определение Верховного Суда РФ от 29.03.2019 № 310-ЭС19-3325 по делу № А54-8499/2017. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-26)
27. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24.04.2018 № 309-КГ17-20985 по делу № А76-17007/2016. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-27)
28. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 06.03.2018 № Ф06-29697/2018 по делу № А65-15258/2017. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-28)
29. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26.12.2016 № Ф09-10872/16 по делу № А71-1769/2016. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-29)
30. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.03.2015 по делу №А76-29121/2013. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-30)
31. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24.11.2014 по делу № А19-5268/2014. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-31)
32. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.08.2015 № Ф07-6472/2015 по делу № А56-43042/2014. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-32)
33. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.04.2019 № Ф02-909/2019 по делу № А33-4271/2016; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 03.10.2017 № Ф02-4481/2017 по делу № А19-20945/2015. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-33)
34. Определение Верховного Суда РФ от 28.08.2017 № 309-ЭС17-10844 по делу № А71-2944/2016. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-34)
35. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25.01.2018 № Ф09-8775/17 по делу № А76-17589/2016. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-35)
36. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.10.2017 № Ф09-9558/16 по делу № А76-25561/2015. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-36)
37. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.01.2020 № 307-ЭС19-27145. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-37)
38. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.07.2009 № 1034/09 по делу № А65-12664/2007-СГ3-15. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-38)
39. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.10.2011 № 6474/11 по делу № А33-7655/2010. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-39)
40. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.05.2012 № 13443/11 по делу № А21-8212/2010. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-40)
41. Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо-Западного округа от 24.09.2012 по делу № А21-4816/2011. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-41)
42. Постановление Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского округа от 13.08.2013 по делу № А29-9300/2012. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-42)
43. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20.02.2015 № Ф06-20775/2013 по делу № А72-4674/2014. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-43)
44. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10.07.2015 № Ф06-11580/2013 по делу № А65-16496/2013. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-44)
45. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 18.10.2016 № Ф10-3113/2015 по делу № А54-4710/2014. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-45)
46. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.06.2017 № Ф08-4130/2017 по делу № А25-779/2016. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-46)
47. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 17.06.2015 № Ф10-1287/2015 по делу № А23-2686/2014. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-47)
48. Определение Верховного Суда РФ от 02.04.2018 № 306-ЭС18-2154 по делу № А12-59247/2016. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-48)
49. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 17.10.2017 № 18-КГ17-166. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-49)
50. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 04.12.2017 № Ф05-17211/2017 по делу № А40-122040/2016. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-50)
51. Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 06.03.2019 № Ф06-43963/2019 по делу № А12-20593/2018. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-51)
52. Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 17.12.2018 № Ф06-39716/2018 по делу № А55-32455/2017. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-52)
53. Постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.02.2016 № Ф08-545/2016 по делу № А53-7162/2015. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-53)
54. Некрестьянов Д.С. Отмена и изменение разрешения на строительство // Закон. 2019. № 2. С. 70 - 78 [↑](#footnote-ref-54)