

РЕШЕНИЕ  
Именем Российской Федерации

г. Екатеринбург

21 марта 2024 года  
Номер производства 3а-488/2024

Свердловский областной суд в составе  
судьи Полевщиковой С.Н.,  
при ведении протокола секретарем Митюковой А.В. с использованием средств  
аудиозаписи,  
с участием прокурора Васильевой М.А.,  
рассмотрев в открытом судебном заседании административное производство  
№ 3а-488/2024  
по административному исковому заявлению общества с ограниченной  
ответственностью «Вектор»  
об оспаривании нормативного правового акта,  
установил:

Правительством Свердловской области принято постановление от 04.08.2022  
№ 534-ПП «Об установлении Перечня продукции, необходимой для обеспечения  
импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны  
иностранных государств и международных организаций» (далее – Постановление  
№ 534-ПП).

В принятый нормативный правовой акт Постановлениями Правительства  
Свердловской области от 27.12.2022 № 979-ПП, от 08.06.2023 № 404-ПП.  
вносились изменения.

Последняя действующая редакция Постановления № 534-ПП образована путем  
принятия Правительством Свердловской области Постановления от 30.11.2023  
№ 897-ПП (далее – Постановление № 897-ПП), которым внесены ряд изменений.

Изменения коснулись наименования, которое изложено в новой редакции,  
преамбулы. Помимо этого дополнены новые пункты 1-1 - 1-3.

Общество с ограниченной ответственностью «Вектор» обратилось в  
Свердловский областной суд с административным иском в порядке главы  
21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее –  
КАС РФ), уточнив который просит признать не соответствующими  
законодательству Российской Федерации и недействующими следующее:  
наименование; преамбулу в части слов «а также земельных участков,  
государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на  
территории муниципального образования «город Екатеринбург» и слов «а также  
предотвращения случаев неиспользования предоставленных для осуществления  
указанной деятельности таких земельных участков и отказов от договоров аренды  
Правительство Свердловской области»; пункт 1-1; пункт 1-2 полностью; пункт 1-3  
Постановления № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП в той их части и в

ПРАВИТЕЛЬСТВО  
Свердловской области  
05.04.2024  
Вх.№ 15051

том правовом смысле, в соответствии с которыми на территории муниципального образования «город Екатеринбург» устанавливается специальный (особый) порядок предоставления российским юридическим лицам в аренду без проведения торгов земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, для строительства зданий, сооружений в целях осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций, отличающийся от общего порядка предоставления таких земельных участков, установленного положениями главы V.1 Земельного кодекса Российской Федерации и реализуемого с учетом особенностей, определенных Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.04.2022 № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022 - 2024 годах, а также о случаях установления льготной арендной платы по договорам аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и размере такой платы» (далее – Постановление № 629); в той их части и в том правовом смысле, в соответствии с которыми заявление о предоставлении (далее - заявление) российскому юридическому лицу (далее - заявителю) земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, расположенного на территории муниципального образования «город Екатеринбург», в аренду без проведения торгов для строительства зданий, сооружений в целях осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций, перечень которой установлен Постановлением № 629, рассматривается исполнительным органом государственной власти Свердловской области, уполномоченным на управление земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на территории муниципального образования «город Екатеринбург» (далее - уполномоченный орган) при наличии в заявлении, поданном (направленном) в уполномоченный орган, следующих приложений (документов):

1) бизнес-проекта по производству продукции, включенной в перечень (далее - проект), содержащего сведения о требуемых для его реализации технических, финансовых и организационных ресурсах, а также об оценке экономической эффективности проекта, в частности сведений:

об объемах продукции, включенной в перечень (далее - продукция), производство которой планируется (по годам);

о планируемом объеме инвестиций в производство продукции (по годам);

о количестве рабочих мест, планируемых к созданию в целях реализации проекта, и планируемом графике их создания;

о прогнозируемых к уплате размерах налогов в консолидированный бюджет Свердловской области от реализации проекта (по годам);

об источниках финансирования реализации проекта;

2) справки об отсутствии (наличии) неисполненной обязанности по уплате

налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, подлежащих уплате в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, выданной налоговым органом в бумажном или электронном виде с применением сертифицированных средств криптографической защиты информации не ранее чем за один месяц до дня подачи заявления;

3) перечня объектов основных средств (производственных мощностей, установок, объектов сопутствующей инфраструктуры) либо сведений об их отсутствии (для российских юридических лиц);

4) информации о наличии либо отсутствии бенефициарных владельцев заявителя (для российского юридического лица);

5) «дорожной карты», предусматривающей этапы реализации проекта, с указанием сроков исполнения предусмотренных ею мероприятий (далее - «дорожная карта»);

6) информации, подтверждающей осуществление заявителем производственной деятельности (при наличии),

в той их части и в том правовом смысле, в соответствии с которыми уполномоченный орган возвращает заявление с указанием причин его возврата в случаях, если к заявлению не приложены документы, указанные в подпунктах 1-6 части второй пункта 1-1 Постановления;

в той их части и в том правовом смысле, в соответствии с которыми при заключении договора аренды земельного участка, расположенного на территории муниципального образования «город Екатеринбург», государственная собственность на который не разграничена, для строительства зданий, сооружений в целях осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций, уполномоченному органу предписано (поручено) предусматривать в таком договоре обязанность арендатора предоставлять «дорожную карту» и годовой отчет о ходе реализации этапов «дорожной карты».

Требования административного истца основаны на положениях главы V.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 58-ФЗ), Постановлении № 629).

Ссылаясь на положения пункта 2 статьи 39.17 ЗК РФ, административный истец указывает, что Правительству Свердловской области не предоставлено право возлагать на заявителя обязанности прилагать к заявлению о предоставлении земельного участка в аренду без торгов дополнительные документы, кроме тех, которые предусмотрены ЗК РФ.

Помимо этого, содержание договора аренды земельного участка должно соответствовать общим положениям ЗК РФ, следовательно, оспариваемые положения нормативного правового акта обязывающие предусматривать в договоре аренды земельного участка в целях осуществления деятельности по производству

продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций, обязанности для арендатора предоставлять «дорожную карту» и годовой отчет о ходе реализации этапов «дорожной карты», не соответствуют нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

Таким образом, у Правительства Свердловской области отсутствовали исключительные полномочия изменять содержание наименования и преамбулы, а также дополнять нормативный правовой акт пунктами 1-1 – 1-3, меняя тем самым общий порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, установленный положениями главы V.1 ЗК РФ, вводя для заявителей и арендаторов земельных участков дополнительные, не предусмотренные законом обязанности, а также передавая часть полномочий по принятию управленческих решений в вопросах распоряжения земельными участками рабочей группе.

Правительство Свердловской области искивые требования не признало по доводам, изложенным в письменном отзыве и дополнении к нему, указывая, что Постановление № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП принято в пределах компетенции Правительства Свердловской области.

Оспариваемые административным истцом положения Постановления № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП содержат нормы, конкретизирующие требования к заявлению, которые устанавливаются для достижения цели предоставления земельных участков, указанной в подпункте «б» пункта 1 Постановления № 629.

Внесенные в Постановление № 534-ПП изменения приняты в рамках опережающего правового регулирования по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах Полномочий Правительства Свердловской области.

Изменение наименования не вступает в противоречие с правовыми актами, имеющими большую юридическую силу, поскольку наименование отражает предмет регулирования, и направлено на достижение цели, указанной в подпункте «б» пункта 1 Постановления № 629.

В преамбуле Постановления № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП не содержится положений нормативного характера, а указана цель принятия нормативного правового акта.

Указание в преамбуле на земельные участки, находящиеся в государственной собственности Свердловской области, а также на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, расположенные на территории муниципального образования «город Екатеринбург» основано на положениях Областных законов от 10.04.1995 № 9-ОЗ «Об управлении государственной собственностью Свердловской области», от 07.07.2004 № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области», от 24.11.2014 № 98-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий по распоряжению земельными участками, государственная

собственность на которые не разграничена, между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области и о внесении изменений в Закон Свердловской области «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области».

Дополненными пунктами 1-1 – 1-3 урегулированы вопросы рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной собственности Свердловской области, а также на земельные участки, государственная собственность на которые, не разграничена, расположенные на территории муниципального образования «город Екатеринбург».

При этом Постановление № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП не устанавливает форму договора, а также не возлагает обязанности на арендатора по выполнению каких-либо работ или оказанию услуг, влекущих за собой дополнительные расходы арендатора.

Кроме этого, решение о предоставлении заявителям земельных участков без проведения торгов в целях осуществления деятельности по производству продукции или о предварительном согласовании такого предоставления принимается уполномоченным органом в соответствии со статьями 39.14 - 39.18 ЗК РФ с учетом заключения рабочей группы, которое носит рекомендательный характер.

Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области с заявленными требованиями не согласилось, свои возражения представитель заинтересованного лица изложил в письменном отзыве, в котором указал, что Постановление № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП принято Правительством Свердловской области по вопросу, отнесенному к его компетенции во исполнение Постановления № 629.

Подпункт 3 пункта 1 Постановления № 897-ПП принят в целях повышения устойчивости и социально-экономического развития промышленного комплекса Свердловской области.

Внесение изменений в Постановление № 534-ПП было направлено на предостережение недобросовестного и ненадлежащего использования земельных участков, предоставленных для стратегических нужд в существующих экономических реалиях как Российской Федерации, так и Свердловской области в условиях отсутствия полного регулирования вопросов предоставления земельных участков без торгов, а также в целях сохранения застройки муниципальных образований на основе норм градостроительного законодательства.

В суде законный представитель административного истца Пыцко М.О. поддержал заявленные требования; в случае удовлетворения административного иска в соответствии со статьей 188 КАС РФ просил обратить решение суда к немедленному исполнению.

Представители Правительства Свердловской области – Ромса В.В., а также Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области – Бойко А.А., Лебедева В.С. просили суд отказать в удовлетворении административного иска.

Суд, выслушав представителей участвующих в деле лиц, исследовав материалы административного дела, заслушав заключение прокурора, приходит к следующему.

Особенности производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов регламентированы главой 21 КАС РФ.

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

Пунктом 1 части 8 статьи 213 КАС определено, что при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, приведенной в Постановлении от 31.03.2015 № 6-П, сам по себе факт нахождения лица в правоотношениях, регулируемых нормативным правовым актом, уже свидетельствует о возможности рассмотрения судом дела об оспаривании такого акта и тем самым о возможности защиты нарушенных прав в рамках его оспаривания, содержащего правила поведения, обязательные для неопределенного круга лиц и рассчитанные на неоднократное применение, не дожидаясь принятия на его основе негативных для данного лица правоприменительных решений.

Факт применения оспариваемого Постановления № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП к правоотношениям с участием административного истца, а также доказательства, подтверждающие нарушение его прав, свобод и законных интересов, представлены в материалах данного административного дела (заявления о предоставлении в аренду без проведения торгов земельного участка в целях осуществления деятельности по производству продукции «Спортивные товары, включая снаряды, инвентарь и оборудование для занятий физкультурой, гимнастикой и атлетикой, занятий в спортзалах, фитнес-центрах, а также спортом или для игр на открытом воздухе; отказы Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области в предоставлении административному истцу в аренду без проведения торгов земельного участка; судебные акты Арбитражного суда Свердловской области) и административным ответчиком не оспаривается.

Согласно частям 7, 8 статьи 213 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются.

При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет, в частности, соблюдены

ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Обязанность доказывания обстоятельств, указанных в пунктах 2 и 3 части настоящей статьи, возлагается на орган, организацию, должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт (часть 9 статьи 213 КАС РФ).

При проверке соблюдения компетенции административного ответчика суд выясняет, относятся ли вопросы, урегулированные в оспариваемом акте или его части, к вопросам местного значения; если судом будет установлено, что оспариваемый акт или его часть приняты по вопросу, который не мог быть урегулирован нормативным правовым актом данного уровня, или приняты с нарушением полномочий органа, издавшего этот акт, то оспариваемый акт или его часть признаются недействующими (абзац десятый пункта 28 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

Конституция Российской Федерации определяет предметы ведения Российской Федерации, т.е. сферы общественных отношений, регулирование которых отнесено исключительно к компетенции Российской Федерации.

Согласно частям 1 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации; законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между Федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Вместе с тем согласно статьям 71, 72 Конституции Российской Федерации административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации находится вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статья 73 Конституции Российской Федерации предусматривает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Согласно Конституции Российской Федерации условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (часть 3 статьи 36).

В соответствии с пунктами «в», «к» части 7 статьи 72; частью 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации земельное законодательство, а также вопросы владения, пользования и распоряжения землей относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить указанным федеральным законам (земельное законодательство состоит из ЗК РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации (пункт 1 статьи 2 ЗК РФ).

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права на основании и во исполнение ЗК РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации (пункт 3 статьи 2 ЗК РФ).

Согласно части 1 статьи 51 Устава Свердловской области, принятого Свердловской областной Думой 25 ноября 1994 года (в редакции на дату принятия оспариваемого постановления) правительство Свердловской области является исполнительным и распорядительным органом государственной власти области; порядок деятельности правительства определяется областным законом.

Согласно пунктам 2, 3, 4 статьи 22 Областного закона от 04.11.1995 № 31-ОЗ «О Правительстве Свердловской области» (в редакции на дату принятия оспариваемого постановления) в форме постановлений правительства Свердловской области издаются нормативные правовые акты общего значения (то есть акты, обязательные для органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, граждан и иных лиц на всей территории Свердловской области); постановления правительства Свердловской области издаются в порядке, предусмотренном Регламентом правительства Свердловской области, и подписываются председателем правительства Свердловской области; нормативные правовые акты правительства Свердловской области, за исключением содержащих сведения, составляющие государственную тайну, подлежат обязательному официальному опубликованию.

В соответствии с пунктом 17 Регламента Правительства Свердловской области, утвержденного Указом Губернатора Свердловской области от 27.08.2019 № 423-УГ «Об утверждении Регламента Правительства Свердловской области, Положения об Аппарате Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области и положений об отдельных структурных подразделениях Аппарата Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области», заседание Правительства Свердловской области считается правомочным,

если на нем присутствует большинство от установленного количества лиц, входящих в состав Правительства Свердловской области.

Согласно Указу Губернатора Свердловской области от 22.06.2012 № 427-УГ «О Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области» в состав Правительства Свердловской области (в редакции, действовавшей на момент принятия Постановления № 534-ПП) входило 28 членов.

Постановления Правительства Свердловской области нормативного характера должны быть официально опубликованы в «Областной газете» и (или) на «Официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области» ([www.pravo.gov66.ru](http://www.pravo.gov66.ru)), а также официально опубликовываются на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) в течение десяти дней со дня их принятия (пункт 1 статьи 93 Областного закона от 10.03.1999 № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области»).

04.08.2022 состоялось заседание Правительства Свердловской области, на котором было принято Постановление № 534-ПП, что подтверждается выпиской из протокола заседания Правительства Свердловской области от 04.08.2022 № 22.

Указанное постановление подписано Губернатором Свердловской области, опубликовано на официальных интернет-порталах правовой информации Свердловской области <http://www.pravo.gov66.ru>, 05.08.2022, <http://pravo.gov.ru> 08.08.2022.

На момент рассмотрения административного дела в суде Постановление № 534-ПП действует в редакции Постановления № 897-ПП.

30.11.2023 состоялось заседание Правительства Свердловской области, на котором было принято Постановление о внесении изменений в Постановление № 534-ПП, что подтверждается выпиской из протокола заседания Правительства Свердловской области от 30.11.2023 № 42.

Постановление Правительства № 897-ПП подписано Губернатором Свердловской области, опубликовано на официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области <http://www.pravo.gov66.ru> 01.12.2023.

Доводы административного истца, касающиеся превышения полномочий органом власти при принятии оспариваемого нормативного правового акта, проверены судом и признаны заслуживающим внимания.

Отношения по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, урегулированы главой V.1 ЗК РФ.

Порядок предоставления земельных участков в собственность без проведения торгов определен статьей 39.14 ЗК РФ.

Основания для отказа в предоставлении земельного участка в собственность содержатся в статье 39.16 ЗК РФ.

Перечень документов, который должен быть приложен к заявлению о предоставлении земельного участка в аренду без проведения торгов, указан в пункте 2 статьи 39.17 ЗК РФ.

Согласно статье 20 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», введенной Законом № 58-ФЗ (в редакции Федерального закона от 19.12.2022 № 519-ФЗ; от 25.12.2023 № 625-ФЗ) особенности регулирования земельных отношений в 2022, 2023 и 2024 годах устанавливаются федеральными законами.

В силу подпункта 1 пункта 1 статьи 8 Закона № 58-ФЗ (в редакции Законов № 519-ФЗ, № 625-ФЗ) в 2022 - 2024 годах Правительство Российской Федерации вправе установить особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе дополнительно определить случаи предоставления таких земельных участков без проведения торгов и сократить сроки предоставления таких земельных участков.

Такие особенности установлены Постановлением № 629.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 1 Постановления № 629, наряду со случаями, предусмотренными ЗК РФ, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам Российской Федерации или российским юридическим лицам в аренду без проведения торгов в целях осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций, перечень которой устанавливается решением органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В силу пункта 2 Постановления № 629 договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного по основаниям, предусмотренным подпунктом «б» пункта 1 настоящего постановления, должен предусматривать запрет на изменение вида разрешенного использования такого земельного участка и условие об одностороннем отказе арендодателя от такого договора в случае неиспользования земельного участка для целей, указанных в подпункте «б» пункта 1 настоящего постановления.

Как следует из материалов административного дела, первоначальная редакция Постановления № 534-ПП имела наименование «Об установлении Перечня продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций».

Постановление № 534-ПП согласно преамбуле было принято в соответствии с подпунктом «б» пункта 1 Постановления № 629 в целях предоставления в 2022 году гражданам Российской Федерации или российским юридическим лицам наряду со случаями, предусмотренными ЗК РФ, в аренду без проведения торгов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, расположенных на территории Свердловской области, для осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций.

Указанным нормативным правовым актом был установлен Перечень продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций (приложение).

Постановлениями Правительства Свердловской области от 27.12.2022 № 979-ПП, от 08.06.2023 № 404-ПП. были внесены изменения в Постановление № 534-ПП в части утвержденного Перечня продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций.

Постановлением № 897-ПП внесены последние изменения в Постановление № 534-ПП, которые коснулись изложения в новой редакции:

-наименования - «Об организации предоставления гражданам Российской Федерации или российским юридическим лицам в аренду без проведения торгов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности на территории Свердловской области, в целях осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций»;

-преамбулы - «В соответствии с подпунктом «б» пункта 1 и пунктом 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 09.04.2022 № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022 и 2023 годах, а также о случаях установления льготной арендной платы по договорам аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и размере такой платы», Областным законом от 10 апреля 1995 года № 9-ОЗ «Об управлении государственной собственностью Свердловской области», Законами Свердловской области от 7 июля 2004 года № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» и от 24 ноября 2014 года № 98-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области и о внесении изменений в Закон Свердловской области «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области», в целях обеспечения надлежащего управления и распоряжения государственной собственностью Свердловской области при предоставлении гражданам Российской Федерации или российским юридическим лицам наряду со случаями, предусмотренными Земельным кодексом Российской Федерации, в аренду без проведения торгов земельных участков, находящихся в государственной собственности Свердловской области, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории муниципального образования «город Екатеринбург», для осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны

иностранных государств и международных организаций, а также предотвращения случаев неиспользования предоставленных для осуществления указанной деятельности таких земельных участков и отказов от договоров аренды Правительство Свердловской области».

Помимо этого, Постановление № 534-ПП дополнено пунктами 1-1 - 1-3, которыми урегулированы вопросы рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной собственности Свердловской области, а также на земельные участки, государственная собственность на которые, не разграничена, расположенные на территории муниципального образования «город Екатеринбург»: порядок подачи заявления, перечень документов, которые необходимо прикладывать к заявлению, порядок рассмотрения специальным органом - «рабочей группой» всех заявлений, поданных заинтересованными лицами.

Кроме этого, Постановлением № 897-ПП внесены изменения в Приложение, которым утвержден Перечень продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций.

Самостоятельная реализация органами государственной власти субъекта Российской Федерации своей компетенции по утверждению Перечня продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций, напрямую закреплена в федеральном законодательстве.

Ситуация правового регулирования в так называемом «опережающем порядке» может возникнуть в случае предоставленных Правительству Свердловской области по предмету совместного ведения полномочий.

Внося Постановлением № 897-ПП изменения в Постановление № 534-ПП за исключением изменения Приложения, которым утвержден Перечень продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций, Правительство Свердловской области расширило свои полномочия, установив правовое регулирование, находящееся за пределами его компетенции.

В частности, изменяя наименование Постановления № 534-ПП, которое отражает предмет его регулирования – «Об утверждении перечня продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций», - Правительство Свердловской области отразило в его названии порядок организации процедуры предоставления гражданам Российской Федерации или российским юридическим лицам в аренду без проведения торгов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности на территории Свердловской области, в целях осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций.

Однако особенности организации порядка предоставления земельного

участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без торгов регулируются на федеральном уровне в главе V.1 ЗК РФ и реализуется с учетом особенностей, определенных Постановлением № 629.

Соответственно, в отсутствие переданных органу государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий в сфере организации порядка предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без торгов для осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций, региональный законодатель, подменяя федерального законодателя, изменив наименования Постановления № 534-ПП, установил правовое регулирование, находящееся за пределами компетенции Правительства Свердловской области.

В указанной части требования административного истца обоснованы, и подлежат удовлетворению.

Преамбула нормативного правового акта должна определять цели, которые охватывают весь предмет правового регулирования и распространяться на весь нормативный правовой акт, в том числе и на приложения.

В преамбуле могут содержаться ссылки на федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, в соответствии с которыми нормативный правовой акт принимается.

Как следует из содержания преамбулы Постановления № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП, целью является обеспечение надлежащего управления и распоряжения государственной собственностью Свердловской области при предоставлении гражданам Российской Федерации или российским юридическим лицам наряду со случаями, предусмотренными Земельным кодексом Российской Федерации, в аренду без проведения торгов земельных участков, находящихся в государственной собственности Свердловской области, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории муниципального образования «город Екатеринбург», для осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций, а также предотвращения случаев неиспользования предоставленных для осуществления указанной деятельности таких земельных участков и отказов от договоров аренды».

Сопоставляя содержания преамбулы с наименованием Постановления № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП, суд приходит к выводу, что в преамбуле по сравнению с ранее действовавшей редакцией, сужена цель правового регулирования, поскольку в сферу его действия включаются земельных участков, находящиеся в государственной собственности Свердловской области, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенные на территории муниципального образования «город Екатеринбург».

Кроме этого, преамбула не соответствует наименованию Постановления

№ 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП, поскольку в преамбуле исключены земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности на территории Свердловской области.

В то же время пункт 1 Постановления № 534-ПП в редакции постановления Правительства Свердловской области от 30.11.2023 № 897-ПП, которым установлен Перечень продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций, применим в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности на территории Свердловской области, в целях осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций.

Дополнительно введенные Постановлением № 897-ПП пунктов 1-1 - 1-3 распространяется исключительно на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, расположенные на территории муниципального образования «город Екатеринбург».

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на то, что нормативные правовые акты должны быть понятными, точными и недвусмысленными и согласованными с системой действующего правового регулирования. Иное означает возможность неоднозначного понимания, истолкования закона и его произвольного применения.

Принимая во внимание вышеизложенное, суд приходит к выводу, что указание в тексте преамбулы слов «земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, расположенные на территории муниципального образования «город Екатеринбург», порождают правовую неопределенность, не обеспечивая единообразное понимание цели принятия оспариваемого нормативного акта и его правового регулирования, что ведет к злоупотреблению правоисполнителями своих полномочий, и порождает отличное правовое регулирование в вопросе предоставления в аренду без проведения торгов земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории муниципального образования «город Екатеринбург», и для земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности на территории Свердловской области.

При таких обстоятельствах требование административного истца о признании недействующим нормативного правового акта в части преамбулы подлежит частичному удовлетворению, применительно к словам «земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, расположенные на территории муниципального образования «город Екатеринбург».

В остальной части - «а также предотвращения случаев неиспользования предоставленных для осуществления указанной деятельности таких земельных участков и отказов от договоров аренды Правительство Свердловской области», оснований для удовлетворения требования не имеется, так как заявленная в

преамбуле цель не противоречит Постановлению № 629, предписывающему на обязанность включения в договор аренды права арендодателя об одностороннем отказе от договора в случае неиспользования земельного участка для целей осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций.

В пункте 1-1 Постановления № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП, предусмотрены порядок подачи заявления, порядок предварительного согласования предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности Свердловской области, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории муниципального образования «город Екатеринбург», в аренду без проведения торгов в целях осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций с указанием перечня следующих приложений (документов):

1. бизнес-проекта по производству продукции, включенной в перечень (далее - проект), содержащего сведения о требуемых для его реализации технических, финансовых и организационных ресурсах, а также об оценке экономической эффективности проекта, в частности сведений:

об объемах продукции, включенной в перечень (далее - продукция), производство которой планируется (по годам);

о планируемом объеме инвестиций в производство продукции (по годам);

о количестве рабочих мест, планируемых к созданию в целях реализации проекта, и планируемом графике их создания;

о прогнозируемых к уплате размерах налогов в консолидированный бюджет Свердловской области от реализации проекта (по годам);

об источниках финансирования реализации проекта;

1) справки об отсутствии (наличии) неисполненной обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, подлежащих уплате в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, выданной налоговым органом в бумажном или электронном виде с применением сертифицированных средств криптографической защиты информации не ранее чем за один месяц до дня подачи заявления;

2) перечня объектов основных средств (производственных мощностей, установок, объектов сопутствующей инфраструктуры) либо сведений об их отсутствии (для российских юридических лиц);

3) информации о наличии либо отсутствии бенефициарных владельцев заявителя (для российского юридического лица);

5) «дорожной карты», предусматривающей этапы реализации проекта, с указанием сроков исполнения предусмотренных ею мероприятий (далее - «дорожная карта»);

б) информации, подтверждающей осуществление заявителем

производственной деятельности (при наличии).

Как отмечено ранее, требования к форме заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка и перечень документов, прилагаемых к заявлению о предварительном согласовании предоставления земельного участка, предусмотрен в Главе V.1 ЗК РФ.

Исходя из особенностей предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов в целях осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций, урегулированных в Постановлении № 629, в нем не содержится требований предоставлять дополнительные документы, равно как не установлены дополнительные критерии, которые нужно подтвердить при подаче заявления о предоставлении участка без проведения торгов в уполномоченный орган (решение Верховного Суда Российской Федерации от 14.11.2023 № АКПИ23-737).

Таким образом, внося изменения в Постановление № 534-ПП и вводя новый пункт 1-1, регулирующий вопросы порядка организации процедуры предоставления в аренду без проведения торгов земельных участков, и вводя дополнительный перечень приложений к заявлению о предоставлении земельного участка в аренду без проведения торгов, отличных от порядка предусмотренного ЗК РФ, Правительство Свердловской области также расширило свои полномочия по установлению правового регулирования, находящегося за пределами его компетенции.

Аналогичным образом, Правительство Свердловской области в пункте 1-2 Постановления № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП расширило свои полномочия по установлению правового регулирования, находящегося за пределами его компетенции, передавав часть полномочий по принятию управленческих решений в вопросах распоряжения земельными участками новому органу - рабочей группе.

На основании изложенного суд приходит к выводу о признании не действующими полностью пунктов 1-1 и 1-2 Постановления № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП.

В пункте 1-3 Постановления № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП указано, что решение о предоставлении заявителям земельных участков в аренду без проведения торгов в целях осуществления деятельности по производству продукции или о предварительном согласовании такого предоставления принимается уполномоченным органом в соответствии со статьями 39.14 - 39.18 Кодекса с учетом заключения рабочей группы.

Уполномоченный орган в случае заключения договора аренды земельного участка в целях осуществления деятельности по производству продукции предусматривает в нем:

1) условие об одностороннем отказе арендодателя от такого договора аренды земельного участка в случае неиспользования земельного участка для целей,

указанных в подпункте «б» пункта 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 09.04.2022 № 629, в соответствии с «дорожной картой»;

2) обязанность арендатора по представлению годового отчета о ходе реализации этапов «дорожной карты», составленного по состоянию на 31 декабря года, соответствующего отчетному периоду, в срок не позднее 30 января года, следующего за отчетным периодом, который подлежит рассмотрению рабочей группой в целях вынесения заключения, предусмотренного подпунктами 2 и 3 части пятой пункта 1-2 данного Постановления;

3) запрет на изменение вида разрешенного использования земельного участка.

В связи с признанием недействующими полностью пунктов 1-1- 1-2 Постановления № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП, пункт 1-3 подлежит признанию недействующим в части абзаца 1 пункт 1-3 в части слов «с учетом заключения рабочей группы»; подпункта 1 пункта 1-3 в части слов «в соответствии с дорожной картой»; подпункта 2 пункта 1-3 полностью.

В остальной части пункт 1- 3 Постановления № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП не противоречит федеральному законодательству, в связи с чем оснований для признания недействующим не имеется.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Принимая во внимание, что оспариваемое Постановление № 534-ПП в редакции Постановления № 897-ПП принято хотя и по вопросу, относящемуся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но с нарушением полномочий Правительства Свердловской области, издавшего данный акт, суд, определяя дату, с которой нормативный правовой акт признается недействующим, полагает, что он подлежит признанию не действующим в части наименования; преамбулы в части слов «а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории муниципального образования «город Екатеринбург»; пункта 1-1 полностью; пункта 1-2 полностью; абзаца 1 пункта 1-3 в части слов «с учетом заключения рабочей группы»; подпункта 1 пункта 1-3 в части слов «в соответствии с дорожной картой»; подпункта 2 пункта 1-3, со дня принятия Постановления № 897-ПП. В остальной части в удовлетворении административного иска следует отказать.

В соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 215 КАС РФ сообщение о принятом решении подлежит размещению на официальном интернет портале правовой информации Свердловской области [www.pravo.gov66.ru](http://www.pravo.gov66.ru) и (или) в «Областной газете» в течение одного месяца с даты вступления решения суда в

законную силу.

Согласно части 1 статьи 111 КАС РФ стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы.

В силу статьи 103 КАС РФ судебные расходы состоят из государственной пошлины и издержек, связанных с рассмотрением административного дела.

С учетом объема удовлетворенных требований с Правительства Свердловской области в пользу административного истца подлежит взысканию оплаченная им платежным поручением от 25.01.2024 № 3 при подаче административного иска в суд государственная пошлина в размере 4 500 руб.

Согласно статье 186 КАС РФ решение суда вступает в законную силу по истечении срока, установленного настоящим Кодексом для апелляционного обжалования, если оно не было обжаловано. В случае подачи апелляционной жалобы решение суда вступает в законную силу после рассмотрения судом этой жалобы, если обжалуемое решение суда не отменено. В случае отмены или изменения решения суда первой инстанции определением суда апелляционной инстанции и принятия нового решения оно вступает в законную силу немедленно.

Решение суда приводится в исполнение после вступления его в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения, в порядке, установленном федеральным законом. Суд вправе указать предельные сроки исполнения решения суда в соответствии с характером соответствующих требований (статья 187 КАС РФ).

Статьей 188 КАС РФ предусмотрено, что решения суда подлежат немедленному исполнению в случаях, прямо предусмотренных данным Кодексом, а также в случае обращения судом принятого им решения к немедленному исполнению (часть 1).

В случае отсутствия в данном Кодексе прямого запрета на немедленное исполнение решений по административным делам определенной категории суд по просьбе административного истца может обратиться к немедленному исполнению, если вследствие особых обстоятельств замедление исполнения этого решения может нанести значительный ущерб публичным или частным интересам. Вопрос о немедленном исполнении решения суда может быть рассмотрен одновременно с его принятием (часть 2).

Таким образом, обращение решения к немедленному исполнению является исключительной мерой, принятие которой допускается в особых обстоятельствах.

Основания для обращения решения суда к немедленному исполнению должны быть реальными, но не предполагаемыми.

Из устных объяснений законного представителя административного истца, а также письменного ходатайства оснований для обращения решения суда к немедленному исполнению не усматривается.

Поскольку доказательства наличия особых (исключительных) обстоятельств, при которых ожидание вступления решения в законную силу может привести к значительному ущербу для административного истца или сделать

исполнение решения невозможным, административным истцом не представлены, суд не усматривает оснований для удовлетворения заявления.

Руководствуясь статьями 111, 175-180, 188, 215 КАС РФ, суд  
решил:

административный иск общества с ограниченной ответственностью «Вектор» удовлетворить частично.

Признать недействующим с 30.11. 2023 постановление Правительства Свердловской области от 04.08.2022 г. № 534-ПП «Об организации предоставления гражданам Российской Федерации или российским юридическим лицам в аренду без проведения торгов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности на территории Свердловской области, в целях осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций» (в ред. от 30.11.2023 № 897-ПП) в части наименования; преамбулы в части слов «а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории муниципального образования «город Екатеринбург»; пункт 1-1 полностью; пункт 1-2 полностью; абзац 1 пункта 1-3 в части слов «с учетом заключения рабочей группы»; подпункт 1 пункта 1-3 в части слов «в соответствии с дорожной картой»; подпункта 2 пункта 1-3 полностью.

В остальной части в удовлетворении административного иска отказать.

Решение суда подлежит в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу размещению на официальном интернет портале правовой информации Свердловской области [www.pravo.gov66.ru](http://www.pravo.gov66.ru) и (или) в «Областной газете».

Взыскать с Правительства Свердловской области в пользу общества с ограниченной ответственностью «Вектор» (ИНН 6671229632) судебные расходы в размере 4 500 (четыре тысячи пятьсот) руб.

Отказать в удовлетворении заявления общества с ограниченной ответственностью «Вектор» об обращении решения Свердловского областного суда от 21.03.2024 к немедленному исполнению.

Решение может быть обжаловано в течение одного месяца со дня его принятия в окончательной форме во Второй апелляционный суд общей юрисдикции через Свердловский областной суд.

Мотивированное решение изготовлено 05 апреля 2024 года.

Судья

С.Н. Полевщикова

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН  
УСИЛЕННОЙ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ  
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат: 00E7995EF2C71656EA5DCD65214A200E44  
Кому выдан: Полевщикова Светлана Николаевна  
Действителен с 30.03.2023 по 22.06.2024