



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 56-Г07-11

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«6» июня 2007 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Пирожкова В.Н.
Харланова А.В., Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе Администрации г.Владивостока на решение Приморского краевого суда от 28 февраля 2007 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Харланова А.В., объяснения представителя Администрации г.Владивостока Подобы Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Засеевой Э.С., полагавшей решение суда подлежащим отмене в части, Судебная коллегия

установила:

Администрация г.Владивостока обратилась в суд с заявлением о признании недействующим Закона Приморского края от 29 декабря 2003 г. № 90-КЗ «О регулировании земельных отношений в Приморском крае», как противоречащего федеральному законодательству.

Решением Приморского краевого суда от 28 февраля 2007 г. в удовлетворении заявления отказано.

В кассационной жалобе Администрации Приморского края поставлен вопрос об отмене решения суда по мотиву его незаконности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия оснований для отмены решения суда не находит.

В подпунктах «в» и «к» пункта 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации определено, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами и другими природными ресурсами, земельное, лесное законода-

тельство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Согласно ст.2 Земельного Кодекса РФ земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Земельное законодательство состоит из настоящего Кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Как видно из материалов дела и установлено судом, 29 декабря 2003 г. был принят Закон Приморского края № 90-КЗ «О регулировании земельных отношений в Приморском крае», который опубликован в газете «Утро России» 31 декабря 2003 г.

Заявитель просил признать недействующим Закон Приморского края в целом, при этом в обоснование своих доводов оспаривает только отдельные правовые нормы данного закона. Однако указанное обстоятельство, как правильно указал суд, не может служить основанием для признания недействующим закона в полном объеме.

Суд обоснованно исходил из того, что оспариваемый закон принят в соответствии с полномочиями Законодательного Собрания Приморского края в области регулирования земельных отношений. Доказательств того, что принятым и опубликованным нормативным правовым актом нарушена компетенция органа местного самоуправления, заявитель не представил, как и не представил доказательств того, что оспариваемым законом нарушены другие права местного самоуправления.

Так, заявителем оспаривается законность п.5 ч.1 ст.7 данного Закона Приморского края, согласно которому органы исполнительной власти осуществляют согласование перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, Приморского края и муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, ссылаясь на редакцию, не действующую в настоящее время.

В действующей редакции оспариваемого Закона п.5 ст.7 установлено, что органы исполнительной власти Приморского края осуществляют подготовку и сбор сведений о земельных участках, на которые у Приморского края возникает право собственности, а также обеспечивают государственную регистрацию права государственной собственности Приморского края на указанные земельные участки.

Действующая редакция Закона Приморского края не предусматривает согласование перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, Приморского края и муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю и не регулирует отношения с участием муниципальных образований.

Суд правильно указал, что действующая редакция оспариваемой нормы Закона Приморского края соответствует ст.30.1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», согласно которой государственная регистрация права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю осуществляется на основании заявления исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления либо действующего по их поручению лица.

В заявлении указывается основание возникновения права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок.

Перечень документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю утверждается Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 404 «Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю» установлен указанный перечень документов.

Представителем заявителя доводов того, что действующая редакция оспариваемой нормы Закона Приморского края противоречит федеральному законодательству в судебном заседании не приведено.

Не содержится таких доводов и в кассационной жалобе.

Администрацией города Владивостока оспаривается п. 15 части 1 статьи 7 Закона Приморского края, в части принятия решения о резервировании земель, которые предполагается объявить другими особо ценными землями.

Согласно п.15 ч.1 ст.7 оспариваемого закона органы исполнительной власти Приморского края в области регулирования земельных отношений принимают решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий и другими особо ценными землями, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

В обоснование заявления администрация города Владивостока ссылается на то, что указанное положение в оспариваемой части противоречит действующему законодательству, не устанавливающему полномочия органа государственной власти субъекта Российской Федерации в части принятия решения о резервировании земель, которые предполагается объявить другими особо ценными землями, чем нарушены права и охраняемые законом интересы администрации города Владивостока, обладающей соответствующими полномочиями, в отношении земельных участков, расположенных в городе Владивостоке.

Однако суд правильно исходил из того, что согласно части 4 статьи 94 Земельного кодекса РФ порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий регионального значения, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального значения устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с положениями названной статьи Земельного кодекса РФ к землям особо охраняемых территорий относятся земли особо охраняемых природных территорий..., иные особо ценные земли в соответствии с настоящим Кодексом, федеральными законами.

Право органа государственной власти субъекта Российской Федерации на резервирование земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности предусмотрено частью 5 ст. 95 Земельного кодекса РФ.

Из смысла приведенных норм следует, что резервирование является одним из этапов отнесения земель к землям особо охраняемых территорий. Кроме того, как следует из содержания статей 94-99 Земельного кодекса РФ земли особо охраняемых природных территорий, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, природоохранного назначения, рекреационного назначения, историко-культурного назначения наделены четко определенным целевым назначением, в отношении указанных земель установлен особый правовой режим и условия использования указанных земель, изданы специальные федеральные законы.

Статья 100 Земельного кодекса РФ, дающая понятие особо ценных земель, не устанавливает для них иного, отличного от ранее установленных правовых режимов использования и условий предоставления земель особо охраняемых территорий.

Ссылка представителя заявителя о противоречии оспариваемого закона федеральному законодательству в той части, что в оспариваемом законе употребляется понятие «другие» особо ценные земли, а в ст. 94 Земельного кодекса РФ «иные» особо ценные земли, правильно признана несостоятельной, поскольку оба указанных понятия несут одинаковую смысловую нагрузку.

Вывод суда о том, что оспариваемая норма Закона Приморского края не противоречит федеральным законам и другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, является правильным.

Соглашаясь с решением суда в этой части, Судебная коллегия исходит также из того, что оспариваемая норма подлежит применению с учетом требований ст. 1 Закона Приморского края № 90-КЗ от 29 декабря 2003 г.

Обжалуя пункт 17 ч. 1 статьи 7 Закона Приморского края, заявитель ссылается на то, что ходатайство органа исполнительной власти Приморского края перед Правительством Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные не является юридически значимым обстоятельством.

Суд правильно указал, что оспариваемая норма федеральному законодательству не противоречит и прав местного самоуправления не нарушает.

Так, согласно п.17 статьи 7 оспариваемого закона органы исполнительной власти Приморского края в области регулирования земельных отношений вправе ходатайствовать перед Правительством Российской Федерации о переводе лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и (или) изъятие земель лесного фонда в лесах первой группы.

В обоснование своих выводов администрация города Владивостока ссылается на пункты 3 и 5 Постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2004 г. № 455 «Об утверждении Положения о переводе лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользования лесным фондом».

Данное постановление устанавливает порядок перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом.

В соответствии с п.п.3-5 этого постановления перевод лесных земель 1 группы осуществляется Правительством РФ по инициативе граждан и юридических лиц. Лицо, заинтересованное в переводе (далее заявитель), обращается с заявлением о выборе участка лесного фонда в территориальный орган Федерального агентства лесного хозяйства в субъекте Российской Федерации. В заявлении указывается цель использования, предполагаемое место расположения, обоснование примерного размера участка лесного фонда и срок перевода.

В случае, если перевод не запланирован материалами лесоустройства, но необходим для обеспечения государственных и муниципальных нужд, заявитель представляет вместе с заявлением ходатайство соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления, обосновывающее необходимость перевода для указанных нужд.

Таким образом, суд обоснованно исходил из того, что право органа исполнительной власти субъекта на обращение в определенных случаях с ходатайством о переводе лесных земель 1 группы в нелесные предусмотрено указанным Постановлением Правительства. Заявителем не обосновано при оспаривании данной нормы, какие его права как органа местного самоуправления нарушены.

Статьей 8 оспариваемого Закона Приморского края предусмотрено, что органы местного самоуправления в области регулирования земельных отношений осуществляют свои полномочия в соответствии с действующим законодательством.

То обстоятельство, что Положение о переводе лесных земель в нелесные предусматривает возможность ходатайства органа местного самоуправления, не свидетельствует о противоречии оспариваемой нормы Федеральному законодательству, поскольку статьей 7 регулируются полномочия органов исполнительной власти Приморского края, а полномочия органов местного самоуправления регулируются статьей 8 Закона Приморского края от 29.12.2003 г. № 90-КЗ.

С учетом изложенного суд пришел к правильному выводу о том, что обжалуемый пункт Закона Приморского края не противоречит федеральному за-

конодательству и прав заявителя как органа местного самоуправления не нарушает.

Заявителем оспаривается часть 1 статьи 12 Закона Приморского края на предмет несоответствия федеральному законодательству установления срока краткосрочной аренды (до трех лет).

Статья 12 оспариваемого закона регламентирует предоставление земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности Приморского края или муниципальной собственности гражданам для выпаса скота и сенокошения.

Согласно части первой названной статьи земельные участки для выпаса скота и сенокошения предоставляются гражданам в краткосрочную аренду (до трех лет) без права выкупа. Земельные участки для указанных целей предоставляются из земель сельскохозяйственного назначения (фонда перераспределения земель) и земель запаса, расположенных вблизи населенных пунктов.

Суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемая норма соответствует федеральному законодательству; Земельному кодексу РФ и Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Согласно ст.81 Земельного кодекса РФ условия предоставления гражданам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для сенокошения и выпаса скота устанавливаются Земельным кодексом, федеральным законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения, другими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

Федеральный законодатель предоставил право субъекту Российской Федерации устанавливать собственные условия предоставления таких участков.

В соответствии с ч.3 ст.9 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения может быть заключен на срок, не превышающий сорок девять лет. Минимальный срок аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий устанавливается законом субъекта Российской Федерации в зависимости от разрешенного использования сельскохозяйственных угодий, предоставляемых в аренду.

Обжалуемая норма закона Приморского края предполагает срок краткосрочной аренды до трех лет, и не превышает максимальный срок (сорок девять лет), установленный федеральным законодательством.

В обоснование своих доводов представитель заявителя ссылаясь в судебном заседании на ст.7-1 Закона Приморского края «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Приморского края» от 29 декабря 2003 г., установившей минимальные сроки аренды земельных участков сельскохозяйственных угодий, в том числе в зависимости от разрешенного использования сельскохозяйственных угодий для выращивания основных сельскохозяйственных культур и ведения животноводства - 10 лет, а

для земельных участков, занятых садами, виноградниками и другими многолетними насаждениями - 20 лет.

Между тем, суд обоснованно исходил из того, что указанным законом Приморского края в приведенной норме не установлены минимальные сроки аренды земельных участков для сенокошения и выпаса скота.

Суд правильно указал, что предоставление земельных участков для ведения животноводства или для сенокошения и выпаса скота представляют собой различные цели использования земли, различные виды разрешенного использования.

Кроме того, суд не проверяет соответствие одного Закона субъекта РФ другому Закону субъекта РФ.

Установление срока для краткосрочной аренды вытекает из возможности самостоятельного регулирования субъектами Российской Федерации предоставления земель сельскохозяйственного назначения для сенокошения и выпаса скота согласно ст. 81 Земельного кодекса РФ.

Заявителем оспаривается также часть 2 статьи 12 Закона Приморского края в части права субъекта Российской Федерации определять средства массовой информации.

Согласно части 2 статьи 12 Закона Приморского края информация о земельных участках, расположенных на территории муниципального образования и предлагаемых для предоставления гражданам на определенных условиях, публикуется в установленный срок в средствах массовой информации, определенных перечнем, утверждаемым органом исполнительной власти Приморского края.

В обоснование своих доводов, заявитель ссылается на противоречие оспариваемой нормы ФЗ от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», Земельному кодексу РФ, постановлению Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков».

Суд обоснованно исходил из того, что оспариваемая норма не противоречит федеральному законодательству и не нарушает права заявителя как органа местного самоуправления.

Согласно ст.10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» передача в аренду находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется при условии предварительного и заблаговременного опубликования сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации.

Обжалуемая норма предполагает публикацию сведений в средствах массовой информации о предлагаемых земельных участках до проведения торгов или предоставлении земельного участка единственному заявителю. В силу статьи 10 вышеуказанного Федерального закона, в этом случае средства массовой

информации должны определяться органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ссылку заявителя на постановление Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. № 808, суд правильно признал необоснованной, так как оно регулирует организацию и проведение торгов по продаже земельных участков.

Заявителем оспаривается п.2 ст.27 Закона Приморского края, который предлагает Губернатору Приморского края и органам местного самоуправления в Приморском крае в шестимесячный срок привести свои нормативные правовые акты в соответствии с настоящим Законом и принять нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию настоящего Закона.

Суд обоснованно не согласился с доводами заявителя о том, что указанное положение закона нарушает права органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление своих полномочий, ограничивает права органа местного самоуправления.

В соответствии с частью 4 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах органов местного самоуправления в РФ» муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Оспариваемая норма изложена в соответствии с указанной статьей Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Редакция обжалуемой нормы содержит указание на цель принятия органами местного самоуправления нормативных правовых актов, и обеспечивает реализацию Закона Приморского края «О регулировании земельных отношений в Приморском крае».

Статья 27 оспариваемого закона, регламентирующая порядок вступления закона в силу, как обоснованно указал суд, не нарушает самостоятельность органов местного самоуправления.

Вывод суда в этой части мотивирован, соответствует требованиям закона и оснований считать его неправильным у Судебной коллегии не имеется.

Нарушений норм материального и процессуального права, которые бы привели или могли привести к неправильному рассмотрению дела в указанной части, в том числе и тех, на которые имеется ссылка в кассационной жалобе, судом не допущено.

Вместе с тем решение суда в части отказа администрации г.Владивостока в удовлетворении заявления о признании недействующим п.4 ст.11 оспариваемого Закона Приморского края (в части слов «кадастровых сведений и») подлежит отмене.

В соответствии с п.4 ст.11 оспариваемого Закона в случае, если основания для отказа в предоставлении земельного участка, указанные в пункте 3 настоящей статьи, отсутствуют, орган исполнительной власти в 10-дневный срок с момента поступления заявления обращается в орган местного самоуправления, на территории которого находится указанный в заявлении земельный участок, с

запросом о предоставлении кадастровых сведений и утвержденного проекта границ земельного участка.

Отказывая администрации г.Владивостока в удовлетворении заявления в этой части, суд указал в решении, что заявитель не привел доказательств того, какими нормами установлены полномочия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, находящимися в государственной собственности субъектов Российской Федерации. Администрация города Владивостока не имеет прав и полномочий участвовать в регулировании данных правоотношений. Часть 4 статьи 11 оспариваемого закона, по мнению суда, изложена в соответствии с частью 4 статьи 34 Земельного кодекса РФ и части 7 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации, которые устанавливают порядок предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством, из которых напрямую следует полномочие органов местного самоуправления по обращению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации изготавливать и предоставлять кадастровые карты (планы) и утверждать проекты границ земельного участка. Из указанных статей, как указал суд, видно, что кадастровая карта (план) и есть сведения о местоположении земельного участка.

Понятие «кадастровые сведения» соответствуют понятию «кадастровая карта (план)», поскольку кадастровая карта (план) представляет собой карту (план), на которой в графической и текстовой формах воспроизводятся сведения, содержащиеся в государственном земельном кадастре (ст.16 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»). Карта (план) земельного участка, как объект землеустройства, представляет собой систематизированный свод сведений о конкретном земельном участке.

Однако с таким выводом суда согласиться нельзя. Понятие «кадастровые сведения» отсутствует в федеральном законодательстве, в частности в Федеральном законе от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре». В нем содержатся такие понятия как: «государственный земельный кадастр» (сведения государственного земельного кадастра), «кадастровая карта (план)», «дежурные кадастровые карты (планы)», «производные кадастровые карты (планы)».

Не раскрыто содержание понятия «кадастровые сведения» и в оспариваемом законе.

Таким образом оспариваемая норма носит неопределенный характер, что позволяет применять ее произвольно, в зависимости от усмотрения органа исполнительной власти.

Кроме того, ст.34 Земельного кодекса РФ, регулирующая аналогичные отношения, что и оспариваемая норма, не возлагает на органы местного самоуправления обязанность по предоставлению кадастровых сведений. В то время как из содержания оспариваемой администрацией г.Владивостока ч.4 ст.11 Закона области такая обязанность следует.

Ссылка на ст.36 ЗК РФ несостоятельна, поскольку ею урегулирован не порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со

строительством, а вопрос, связанный с приобретением прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения.

Помимо этого ч.7 ст.36 ЗК РФ регулирует частный случай, связанный с отсутствием кадастровой карты (плана) земельного участка.

Следовательно, оспариваемое положение ч.4 ст.11 Закона области противоречит федеральному законодательству.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст.361, 362, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия

определила:

решение Приморского краевого суда от 28 февраля 2007 г. в части отказа Администрации г.Владивостока в удовлетворении заявления о признании недействующим п.4 ст.11 оспариваемого Закона Приморского края (в части слов «кадастровых сведений и») отменить.

Принять новое решение в этой части об удовлетворении заявления Администрации г.Владивостока. Признать п.4 ст.11 Закона Приморского края от 29 декабря 2003 г. «О регулировании земельных отношений в Приморском крае» (с изменениями и дополнениями) в части слов «кадастровых отношений и» недействующим и не подлежащим применению с момента вынесения настоящего определения.

В остальной части решение суда оставить без изменения, а кассационную жалобу Администрации г.Владивостока – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи