ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 33-Г10-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

2 июня 2010 г.

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

председательствующего Меркулова В.П.,

судей Борисовой Л.В. и Ксенофонтовой О.А.

при секретаре Алешиной П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Правительства Ленинградской области на решение Ленинградского областного суда от 29 марта 2010 года, которым признаны недействующими с момента вступления решения суда в законную силу пункт 3 постановления Правительства Ленинградской области от 18 февраля 2009 года № 37 «Об утверждении Положения о порядке бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области (в редакции постановлений Правительства Ленинградской области от 26 мая 2009 года № 148, от 20 ноября 2009 года № 349) и пункт 16 Положения о порядке бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 18 февраля 2009 года № 37 (в редакции постановлений Правительства Ленинградской области от 26 мая 2009 года № 148, от 20 ноября 2009 года № 349), содержащий указание о том, что определение приоритетности предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства вправе осуществлять органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования (городского округа).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения представителя Правительства Ленинградской области Кочоровой Е.В., поддержавшей доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит,

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

Заместитель прокурора Ленинградской области обратился в Ленинградский областной суд с заявлением о признании недействующими с момента принятия пункта 3 постановления Правительства Ленинградской области от 18 февраля 2009 года № 37 «Об утверждении Положения о порядке бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» (в редакции постановлений Правительства Ленинградской области от 26 мая 2009 года № 148, от 20 ноября 2009 года № 349) и пункта 16 Положения о порядке бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области, утвержденного указанным выше постановлением Правительства Ленинградской области, полагая, что они противоречат федеральному законодательству и областному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

В частности, пункт 16 Положения противоречит статье 28 Земельного кодекса РФ, статье 1 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ, содержит коррупционную составляющую согласно статьям 1 и 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ, не соответствует областному закону от 14 октября 2008 года № 105-оз «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области».

Пункт 3 постановления Правительства противоречит статье 28 Земельного кодекса РФ и статьям 3 и 4 областного закона от 14 октября 2008 года № 105-оз.

Кроме того, пункт 3 постановления по существу содержит обязательное предписание, а не рекомендацию, в связи с чем устанавливает дополнительные обязательные меры, что подтвердилось в ходе проведения проверки областного закона от 14 октября 2008 года № 105-оз, выявившей нарушения законодательства и прав граждан при предоставлении земельных участков.

Представитель Правительства Ленинградской области против удовлетворения заявления прокурора возражала, пояснив, что согласно пункту 3 постановления Правительства Ленинградской области от 18 февраля 2009 года № 37 Положение о порядке бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области носит рекомендательный характер, поэтому его пункт 16 каких-либо прав и обязанностей не порождает.

Поскольку федеральный законодатель предоставил субъектам Российской Федерации право регулирования вопросов бесплатного предоставления в собственность земельных участков, то субъект вправе определить порядок и механизм реализации этого права.

Решением Ленинградского областного суда от 29 марта 2010 года требования заместителя прокурора Ленинградской области удовлетворены

частично: оспариваемые им нормы признаны недействующими не со дня принятия, а с момента вступления решения суда в законную силу.

В кассационной жалобе Правительства Ленинградской области ставится вопрос об отмене решения суда в связи с допущенным нарушением норм материального и процессуального права и направлении дела на новое рассмотрение.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения суда.

В соответствии с областным законом от 14 октября 2008 года № 105-оз «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» Правительством Ленинградской области принято постановление от 18 февраля 2009 года № 37 «Об утверждении Положения о порядке бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области».

Названным постановлением утверждено Положение о порядке бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области (Положение).

Пунктом 3 постановления органам местного самоуправления Ленинградской области рекомендовано использовать Положение при предоставлении в собственность граждан земельных участков из земель, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена; включать в состав комиссий по вопросам бесплатного предоставления в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства депутатов, представителей администраций муниципальных районов и поселений, общественных объединений, Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом; предусматривать в договорах аренды земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, запрет на передачу арендатором прав и обязанностей по договору аренды третьим лицам.

Пунктом 16 Положения (в редакции постановления Правительства Ленинградской области от 26 мая 2009 года № 148) предусмотрено, что определение приоритетности предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства вправе осуществлять органы местного самоуправления соответствующего муниципального района (городского округа).

Пункт 3 постановления и пункт 16 Положения оспариваются прокурором.

Разрешая требования прокурора по пункту 16 Положения, суд проанализировал положения статей 10, 11, 28 Земельного кодекса РФ, пункта 10 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», статей 1, 4

закона Ленинградской области от 14 октября 2008 года № 105-оз «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» № 105-03 «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» (последними установлены случаи бесплатного предоставления гражданам земельных участков для индивидуального жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, Правительству Ленинградской области предписано утвердить положение о порядке бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области) и пришел к правильному выводу о противоречии им оспариваемого пункта.

Суд указал в решении, что названными выше нормами федерального и областного законодательства органам местного самоуправления не предоставлено права определения приоритетности предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства применительно к землям, находящимся в государственной или муниципальной собственности, а также в случаях, когда государственная собственность на землю не разграничена. Предоставление органам местного самоуправления необоснованно широких пределов усмотрения относится к коррупциогенным факторам согласно статье 1 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Кроме того, суд принял во внимание наличие в Положении двух пунктов 16 (кроме оспариваемого пункта имеется пункт 16, предусматривающий возможность обжалования в судебном порядке отказа уполномоченного органа в предоставлении гражданину земельного участка в аренду), указав, что существование двух пунктов 16 создает правовую неопределенность в применении Положения, которая является основанием для признания нормы недействующей.

Принимая во внимание данное Правительству Ленинградской области предписание о необходимости утверждения положения о порядке бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области, содержащееся в статье 4 областного закона от 14 октября 2008 года № 105-оз, осуществление контроля за исполнением постановления Правительства Ленинградской области от 18 февраля 2009 года № 37 (пункт 4 названного постановления), наличие в пункте 3 постановления конкретных указаний по формированию комиссий, требований к содержанию договора аренды земельного участка, следует признать правильным и вывод суда по пункту 3 постановления Правительства Ленинградской области от 18 февраля 2009 года № 37 о том, что названный пункт фактически является правовой нормой и не носит рекомендательного характера.

Вывод суда подтверждается результатами проверки реализации закона Ленинградской области от 14 октября 2008 года № 105-оз, проведенной органами прокуратуры, согласно которым формирование комиссий органами местного самоуправления на территории Ленинградской области осуществлялось на основании пункта 3 постановления Правительства Ленинградской области от 18 февраля 2009 года № 37.

Суд признал пункт 3 постановления противоречащим пункту 10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», статьям 10, 11 и 28 Земельного кодекса РФ, указав, что субъект Российской Федерации не обладает полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, и земельными участками, находящимися в муниципальной собственности; он вправе устанавливать порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, а не определять иные условия договора, к которым относится запрет на передачу арендатором прав и обязанностей по договору третьим лицам.

Выводы суда основаны на анализе действующего законодательства, мотивированы, Судебная коллегия не усматривает оснований для несогласия с ними.

Кассационная жалоба Правительства Ленинградской области не содержит доводов, опровергающих выводы суда, поэтому по доводам кассационной жалобы решение суда отмене не подлежит.

Руководствуясь статьями 360, 361 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

Решение Ленинградского областного суда от 29 марта 2010 года оставить без изменения, кассационную жалобу Правительства Ленинградской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи