



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 41-Г10-66

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

26 января 2011 года.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Анишиной В.И. и Ксенофоновой О.А.
при секретаре Птицыной Д.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Администрации Ростовской области на решение Ростовского областного суда от 12 ноября 2010 года, которым частично удовлетворено заявление заместителя прокурора Ростовской области: признаны недействующими отдельные положения Порядка рассмотрения ходатайств о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую, утвержденного постановлением Администрации Ростовской области от 31 марта 2008 года № 162 «Об уполномоченном органе и утверждении порядка рассмотрения ходатайств о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофоновой О.А., объяснения представителей Администрации Ростовской области Казаченковой О.В., Гаричян О.К., Гольбан Г.С., поддержавших доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

Постановлением Администрации Ростовской области от 31 марта 2008 года № 162 «Об уполномоченном органе и утверждении порядка рассмотрения ходатайств о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» утвержден Порядок рассмотрения ходатайств о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую.

В настоящее время постановление действует в редакции постановления Администрации Ростовской области от 27 мая 2010 года № 343.

Порядок рассмотрения ходатайств о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую, как следует из его пункта 1.1, устанавливает содержание ходатайства заинтересованного лица о переводе земель из одной категории в другую и состав прилагаемых к нему документов в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением находящихся в собственности Российской Федерации, а также регламентирует вопросы рассмотрения направленных ходатайств и порядка принятия решений о переводе из одной категории в другую земель или земельных участков, находящихся в государственной собственности Ростовской области, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, за исключением установленных федеральным законодательством случаев перевода земель или земельных участков в составе таких земель по решению Правительства Российской Федерации, земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель, находящихся в муниципальной и частной собственности.

Пункты 3.1, 3.5, 3.6 названного Порядка оспариваются заместителем прокурора Ростовской области как противоречащие статьям 2, 3 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Пунктом 3.1 Порядка предусмотрено, что заинтересованное лицо направляет в министерство имущественных и земельных отношений, финансового оздоровления предприятий, организаций области (минимущество области) ходатайство о переводе земель или земельного участка из категории земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию в зависимости от целей дальнейшего использования этих земель или земельного участка с приложением документов, предусмотренных соответственно пунктом 2.2 либо пунктом 2.4 раздела II настоящего Порядка, а для земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения, особо охраняемых территорий и объектов, запаса - с приложением документов, указанных в части 4 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», и с учетом выполнения условий перевода, предусмотренных для данных категорий земель статьями 9, 10, 13 указанного Федерального закона.

Согласно пункту 3.5 Порядка в рассмотрении ходатайства может быть отказано в случае обращения с ходатайством ненадлежащего лица и в случае, если к ходатайству приложены документы, состав, форма или содержание которых не соответствуют требованиям федерального и областного законодательства. В течение тридцати дней со дня поступления ходатайство, не подлежащее рассмотрению, подлежит возврату заинтересованному лицу с указанием причин, послуживших основанием для отказа в его принятии для рассмотрения.

В соответствии с пунктом 3.6 Порядка в двухмесячный срок со дня поступления ходатайства о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую с приложением документов, предусмотренных настоящим Порядком, минимущество области разрабатывает и вносит на согласование проект постановления администрации Ростовской области о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую либо об отказе в переводе земель или земельных участков из одной категории в другую.

В обоснование заявления прокурор указал, что перечень документов, подлежащих приложению к ходатайству о переводе земельного участка из одной категории в другую установлен частью 4 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ, однако пунктом 3.1 оспариваемого Порядка на заинтересованных лиц возложена обязанность по представлению дополнительных, помимо указанных в федеральном законе, документов вместе с ходатайством о переводе земельных участков из одной категории в другую, в то время как вопросы определения состава документов, прилагаемых к ходатайству о переводе земельных участков из одной категории в другую, не отнесены к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Пункт 3.5 Порядка устанавливает в качестве основания к отказу в рассмотрении ходатайства несоответствие состава, формы или содержания прилагаемых к ходатайству документов требованиям не только федерального, но и областного законодательства, что противоречит части 2 статьи 3 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ.

Согласно требованиям пункта 2 части 4 статьи 3 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ акт о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую либо акт об отказе в таком переводе по результатам рассмотрения ходатайства принимается исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня поступления ходатайства.

В нарушение приведенных требований Федерального закона пунктом 3.6 оспариваемого Порядка предусмотрено, что в течение двух месяцев со дня поступления ходатайства минимущество области лишь разрабатывает и вносит на согласование проект постановления Администрации Ростовской области о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую либо об отказе в переводе земель или земельных участков из одной категории в другую.

Решением Ростовского областного суда от 12 ноября 2010 года заявление заместителя прокурора Ростовской области удовлетворено частично: признаны недействующими пункт 3.1 Порядка рассмотрения ходатайств о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую, утвержденного постановлением Администрации Ростовской области от 31 марта 2008 года № 162, в части обязательности приложения к ходатайству заинтересованного лица о переводе земельного участка из категории земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию документов, предусмотренных пунктом 2.4 Порядка, и пункт 3.6 названного Порядка. В удовлетворении требования о признании недействующим пункта 3.5 Порядка отказано.

В кассационной жалобе Администрации Ростовской области ставится вопрос об отмене решения суда в части удовлетворения заявления прокурора как постановленного с нарушением норм материального и процессуального права и вынесении нового решения об отказе в удовлетворении заявления прокурора.

Решение суда в части отказа в признании недействующим пункта 3.5 Порядка в кассационном порядке не обжалуется.

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

Согласно пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу пункта 1 статьи 8 Земельного кодекса РФ перевод земель из одной категории в другую в отношении земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной и частной собственности, осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, осуществляется Земельным кодексом РФ, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статьей 2 названного Федерального закона предусмотрено, что для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую заинтересованным лицом подается ходатайство о переводе земель из одной категории в другую или ходатайство о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на рассмотрение этого ходатайства. Содержание ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состав прилагаемых к нему документов в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в собственности Российской Федерации, устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Исходя из изложенного, органы государственной власти Ростовской области вправе были определить содержание ходатайства заинтересованного лица о переводе земель из одной категории в другую и состав прилагаемых к нему документов в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением находящихся в собственности Российской Федерации, а также регламентировать вопросы рассмотрения ходатайств и порядка принятия

решений о переводе из одной категории в другую земель или земельных участков, находящихся в государственной собственности Ростовской области, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, за исключением установленных федеральным законодательством случаев перевода земель или земельных участков в составе таких земель по решению Правительства Российской Федерации, земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель, находящихся в муниципальной и частной собственности (п.п. 1.1 Порядка).

Разрешая заявление прокурора по пункту 3.1 Порядка, суд пришел к правильному выводу о том, что названный пункт в части, обязывающей заинтересованное лицо прилагать к ходатайству о переводе земельного участка из категории земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию документы, предусмотренные пунктом 2.4 Порядка, противоречит требованиям федерального законодательства.

Суд исходил из того, что в силу пункта 1 части 2 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе определять содержание ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состав прилагаемых к нему документов, в то время как содержание ходатайства о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую и состав прилагаемых к нему документов специально определены частями 3 и 4 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ, которые не содержат указаний о праве субъектов Российской Федерации изменять либо дополнять содержащиеся в них положения.

Между тем, перечень документов, содержащийся в пункте 2.4 Порядка, обязанность по представлению которых возложена Порядком в том числе и на заинтересованных лиц, ходатайствующих о переводе земельных участков (не земель) из одной категории в другую, по своему содержанию гораздо шире, нежели содержащийся в части 4 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ.

Судом обоснованно отвергнуты доводы представителей Администрации Ростовской области о том, что перечисленные в пункте 2.4 Порядка документы подтверждают обоснование перевода земельного участка из состава земель одной категории в другую, которое в силу пункта 3 части 3 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ должно содержать ходатайство о переводе.

Действительно, пунктом 3 части 3 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ предусмотрено, что в ходатайстве о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую указывается обоснование перевода земельного участка из состава земель одной категории в другую. Между тем, соответствующее требование отнесено к содержанию самого ходатайства, а не к перечню прилагаемых к нему документов. Необходимость приложения к ходатайству о переводе земельных участков каких-либо документов в подтверждение обоснования перевода федеральным законодательством не предусмотрена.

При таких обстоятельствах возложение на заинтересованное лицо обязанности представлять вместе с ходатайством о переводе земельных участков иные документы, помимо указанных в федеральном законодательстве, в данном случае под видом обоснования перевода, противоречит Федеральному закону от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ.

Правильными являются и выводы суда о противоречии федеральному законодательству пункта 3.6 оспариваемого Порядка, определяющего, что в двухмесячный срок со дня поступления ходатайства о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую минимуму области разрабатывает и вносит на согласование проект постановления Администрации Ростовской области о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую либо об отказе в таком переводе.

Как следует из пункта 2 части 4 статьи 3 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ, в течение двух месяцев со дня поступления ходатайства исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации должен быть принят акт о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо акт об отказе в таком переводе, то есть принято решение по существу поданного ходатайства.

Между тем, пункт 3.6 Порядка предполагает в течение двухмесячного срока лишь подготовку проекта соответствующего постановления Администрации Ростовской области и внесение его на согласование, а не разрешение ходатайства по существу.

Судебная коллегия находит ошибочными доводы кассационной жалобы Администрации Ростовской области о том, что пункт 3.6 Порядка содержит лишь указание на то, какой именно орган исполнительной власти разрабатывает и вносит на согласование проект постановления по существу поступившего ходатайства о переводе земель или земельных участков.

Из содержания пункта 3.6 Порядка следует, что им определяется не только государственный орган, осуществляющий подготовку проекта постановления Администрации Ростовской области, но и срок, в течение которого такой проект должен быть подготовлен. Именно указание о сроке подготовки проекта противоречит федеральному законодательству, устанавливающему иной срок рассмотрения ходатайства о переводе земель (земельных участков).

Полагая, что решение суда является законным и обоснованным, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к его отмене по доводам кассационной жалобы, которые основаны на неправильном толковании федерального законодательства, регулирующего спорные правоотношения, и не свидетельствуют о нарушении судом норм материального и процессуального права.

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

ОПРЕДЕЛИЛА:

Решение Ростовского областного суда от 12 ноября 2010 года оставить без изменения, кассационную жалобу Администрации Ростовской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи