



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 14-Г11-40

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

26 октября 2011 года.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Борисовой Л.В. и Ксенофоновой О.А.
при секретаре Алешиной П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе Берга О.В. на решение Воронежского областного суда от 9 августа 2011 года, которым отказано в удовлетворении заявления Берга О.В. о признании недействующим Положения о порядке оформления документов по распоряжению земельными участками, утвержденного приказом департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области от 28 декабря 2010 года № 1907.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофоновой О.А., объяснения представителя департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области Зражевского А.Д., возражавшего против доводов кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда подлежит отмене в части, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Берг О.В. обратился в Воронежский областной суд с заявлением о признании недействующим в полном объеме (с учетом уточнения требований в судебном заседании) Положения о порядке оформления документов по распоряжению земельными участками, утвержденного приказом департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области от 28 декабря 2010 года № 1907, полагая, что оно принято с превышением полномочий

департамента и противоречит земельному и градостроительному законодательству.

Заявитель указал, что имеет право на бесплатное предоставление земельного участка в связи с наличием у него трех несовершеннолетних детей, поэтому на него распространяется действие оспариваемого Положения.

Решением Воронежского областного суда от 9 августа 2011 года в удовлетворении заявления Берга О.В. отказано.

В кассационной жалобе Берга О.В. ставится вопрос об отмене указанного решения как незаконного и вынесении нового решения о полном удовлетворении его требований.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит заявление Берга О.В. подлежащим удовлетворению в части.

Из материалов дела следует, что приказом департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области от 28 декабря 2010 года № 1907 утверждено Положение о порядке оформления документов по распоряжению земельными участками.

Названное положение принято в соответствии с Земельным кодексом РФ, Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», законом Воронежской области от 13 мая 2008 года № 25-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области», постановлением правительства Воронежской области от 8 мая 2009 года № 365 «Об утверждении Положения о департаменте имущественных и земельных отношений Воронежской области» и устанавливает порядок подготовки документов, рассмотрения заявлений и принятия решений департаментом имущественных и земельных отношений Воронежской области по вопросам распоряжения земельными участками, находящимися в собственности Воронежской области, и земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными в городском округе город Воронеж, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации и Воронежской области об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Согласно пунктам «в» и «к» части 1 статьи 72, статье 76 Конституции РФ вопросы владения, пользования и распоряжения землей, земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по указанным вопросам издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В силу положений статьи 2 Земельного кодекса РФ земельное законодательство состоит из настоящего Кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать настоящему Кодексу. На основании и во исполнение настоящего Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации

Федерации, законов субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

К числу полномочий субъектов Российской Федерации в области земельных отношений относится управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 10 Земельного кодекса РФ).

В соответствии с пунктом 10 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Пунктом 2 статьи 7 закона Воронежской области от 13 мая 2008 года № 25-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области» предусмотрено, что управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Воронежской области, а также земельными участками, находящимися в городском округе город Воронеж, государственная собственность на которые не разграничена, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности, относится к полномочиям уполномоченного органа в сфере земельных отношений.

В соответствии с пунктом 2 статьи 6 названного закона Воронежской области от 13 мая 2008 года № 25-ОЗ к полномочиям правительства Воронежской области в сфере земельных отношений относится определение исполнительного органа государственной власти Воронежской области в сфере имущественных и земельных отношений, уполномоченного осуществлять государственное управление в области управления и распоряжения земельными ресурсами на территории Воронежской области.

Таким уполномоченным органом в соответствии с постановлением правительства Воронежской области от 8 мая 2009 года № 365, утвердившим Положение о департаменте имущественных и земельных отношений Воронежской области, является департамент имущественных и земельных отношений Воронежской области.

Проанализировав приведенные положения федерального и областного законодательства, суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемое заявителем Положение о порядке оформления документов по распоряжению земельными участками принято в пределах полномочий департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области, являющегося уполномоченным органом в сфере земельных отношений, определенным правительством Воронежской области, который вправе определить порядок

подготовки документов, рассмотрения заявлений и принятия решений по вопросам распоряжения земельными участками, находящимися в собственности Воронежской области, и земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Оспаривая в кассационной жалобе вывод суда о принятии Положения в пределах полномочий департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области, Берг О.В. указал, что субъект Российской Федерации не вправе принимать нормативные правовые акты, устанавливающие порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, поскольку такой порядок урегулирован статьями 30-38.2 Земельного кодекса РФ.

Судебная коллегия не может согласиться с доводом кассационной жалобы, поскольку нормы Земельного кодекса РФ, на которые ссылается Берг О.В., устанавливают общие положения порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства, для целей, не связанных со строительством, тогда как оспариваемое Положение конкретизирует нормы федерального законодательства, устанавливая порядок подготовки документов, рассмотрения заявлений и принятия решений по вопросам предоставления таких земельных участков.

Разрешая заявление Берга О.В. в пределах заявленных требований, суд проанализировал содержание Положения о порядке оформления документов по распоряжению земельными участками и не установил противоречия его требованиям земельного и градостроительного законодательства. В частности, суд не установил возложения на заинтересованных лиц каких-либо дополнительных обязанностей в случае предоставления земельных участков для строительства и для целей, не связанных со строительством, а также необходимости представления дополнительных документов, не предусмотренных земельным законодательством.

Что касается статьи IX Положения, допускающей возможность истребования дополнительных документов в случаях, предусмотренных этой статьей, то суд исходил из того, что такую возможность нельзя расценивать как возложение обязанности по представлению дополнительных документов, не предусмотренных федеральным законодательством.

С приведенными выводами суда Судебная коллегия соглашается.

Как следует из содержания статьи III, ее пункта 3, касающегося реализации процедуры предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта, он предусматривает стадию рассмотрения заявления о возможности формирования и последующего предоставления земельного участка для строительства, а также представление соответствующего заключения уполномоченного органа местного самоуправления о возможности такого формирования. Только после этой стадии гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются с заявлением о предварительном согласовании места размещения объекта,

приложив к нему материалы, подтверждающие формирование и выбор земельного участка для строительства.

По мнению суда, такой механизм не противоречит положениям статей 31, 32 Земельного кодекса РФ, обусловлен отсутствием в статье 31 Земельного кодекса РФ порядка подготовки акта о выборе земельного участка и направлен на исключение дополнительных необоснованных затрат заинтересованных лиц по формированию земельного участка.

Судебная коллегия не может согласиться с выводом суда в силу следующего.

Вопросы выбора земельных участков для строительства и принятия решений о предоставлении таких земельных участков регулируются статьями 31, 32 Земельного кодекса РФ. Согласно статье 31 Земельного кодекса РФ гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. Результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства.

Названной статьей не предусмотрена ни стадия рассмотрения заявления о возможности формирования и последующего представления земельного участка для строительства, ни представление заключения уполномоченного органа местного самоуправления о возможности такого формирования.

При таких данных субъект Российской Федерации не вправе был устанавливать правовое регулирование, налагающее на граждан и юридических лиц дополнительные обязанности.

В этой связи вывод суда о том, что положения пункта 3 статьи III Положения направлены на исключение дополнительных необоснованных затрат на формирование земельного участка, нельзя признать состоятельным.

Учитывая изложенное, Судебная коллегия находит решение суда в части, касающейся абзацев 2-7 пункта 3 статьи III, подлежащим отмене с вынесением нового решения о признании указанных положений противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу.

Что касается противоречия оспариваемого Положения градостроительному законодательству, в частности статье 7 Градостроительного кодекса РФ, определяющей полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области градостроительной деятельности, то Судебная коллегия находит правильным вывод суда о том, что Положение не регулирует вопросов, являющихся предметом регулирования Градостроительного кодекса РФ, предусмотренных частью 1 статьи 4 Градостроительного кодекса РФ.

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

определила:

решение Воронежского областного суда от 9 августа 2011 года отменить в части, признав противоречащим федеральному законодательству и недействующим с момента вступления решения суда в законную силу пункт 3 статьи III Положения о порядке оформления документов по распоряжению земельными участками, утвержденного приказом департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области от 28 декабря 2010 года № 1907, в части абзацев 2-7, начиная со слов «На стадии обеспечения выбора» (абзац 2) и заканчивая словами «материалы, подтверждающие формирование и выбор земельного участка для строительства» (абзац 7).

В остальной части решение суда оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи

