



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 1-АПГ12-5

## О ПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

30 мая 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.  
судей Анишиной В.И. и Меркулова В.П.  
при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению заместителя прокурора Архангельской области о признании недействующим подпункта 4 пункта 2 постановления Правительства Архангельской области от 24 мая 2011 г. № 169-пп «О содержании ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состава прилагаемых к нему документов в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в государственной собственности Российской Федерации» по апелляционному представлению заместителя прокурора Архангельской области на решение Архангельского областного суда от 21 февраля 2012 г., которым отказано в удовлетворении заявления заместителя прокурора Архангельской области.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда отменить, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

24 мая 2011 г. Правительством Архангельской области принято постановление № 169-пп «О содержании ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состава прилагаемых к нему документов в

отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в государственной собственности Российской Федерации» (далее – Постановление), которое было опубликовано в издании «Волна» 7 июня 2011 г., № 26.

Подпунктом 4 пункта 2 оспариваемого Постановления установлено, что к ходатайству о переводе земель сельскохозяйственного назначения в земли других категорий, за исключением земель, находящихся в государственной собственности Российской Федерации, прилагается согласие правообладателей, земельные участки которых расположены в пределах границ земель, подлежащих переводу в земли других категорий, за исключением случаев, установленных законодательством.

Заместитель прокурора Архангельской области обратился в суд с заявлением о признании недействующим подпункта 4 в части слов «за исключением случаев, установленных законодательством» пункта 2 Постановления, ссылаясь на его противоречие статье 8 Земельного кодекса Российской Федерации, пункту 5 части 4 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». По мнению прокурора, оспариваемая норма предусматривает исключение из общих правил, поскольку допускает перевод земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения в земли других категорий при отсутствии на то согласия правообладателя данных земельных участков.

Представитель Правительства Архангельской области заявленные требования не признал, пояснив, что вопросы, регулируемые оспариваемой нормой, относятся к ведению субъекта Российской Федерации, федеральному законодательству не противоречат.

Решением Архангельского областного суда от 21 февраля 2012 г. отказано в удовлетворении заявления заместителя прокурора Архангельской области.

В апелляционном представлении заместитель прокурора Архангельской области просит решение отменить как незаконное и необоснованное, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились.

В соответствии с положениями части 3 статьи 167 и части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

В соответствии с пунктами «в» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и

субъектов Российской Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, земельное законодательство.

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. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В силу подпунктов 1 и 4 пункта 1 статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации перевод земель из одной категории в другую осуществляется в отношении: земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, земель, находящихся в частной собственности - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами.

Согласно статье 1 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ) правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, осуществляется Земельным кодексом Российской Федерации, данным 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.

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 (далее также - ходатайство) в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на рассмотрение этого ходатайства (часть 1 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ).

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ содержание ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состав прилагаемых к нему документов устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в собственности Российской Федерации.

Для принятия решения о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую необходимо представить согласие правообладателя земельного участка на перевод земельного участка из

состава земель одной категории в другую (пункт 5 части 4 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ).

Частью 5 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ установлено, что исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления ходатайствуют о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую без согласия правообладателей земельных участков в случаях перевода земельных участков из состава земель одной категории в другую для создания особо охраняемых природных территорий без изъятия земельных участков у их правообладателей либо в связи с установлением или изменением черты населенных пунктов.

Во исполнение предоставленных органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочий, Правительством Архангельской области принято Постановление, отдельные положения которого оспариваются прокурором.

Рассматривая настоящее дело, суд пришел к выводу об отказе в удовлетворении заявленных требований, поскольку установил, что оспариваемые прокурором положения подпункта 4 в части слов «за исключением случаев, установленных законодательством» пункта 2 Постановления принятые Правительством Архангельской области в пределах предоставленных полномочий и не противоречат федеральному законодательству, которое устанавливает случаи, когда не требуется согласие правообладателей земельных участков на перевод земельных участков из состава земель одной категории в другую (часть 5 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ).

Судебная коллегия не может согласиться с указанными выводами суда, поскольку они основаны на неправильном толковании норм материального права.

Системное толкование указанного выше федерального законодательства позволяет сделать выводы о том, что 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 г. № 172-ФЗ, которые не содержат указаний о праве субъектов Российской Федерации изменять либо дополнять содержащиеся в них положения.

Между тем, из сравнительного анализа федерального и регионального законодательства следует, что использование термина «за исключением случаев, установленных законодательством» в контексте с оспариваемым положением допускает возможность неоднозначного и расширительного толкования подпункта 4 пункта 2 Постановления, и как следствие приводит к нарушению требования определенности, ясности, недвусмыслиности оспариваемой нормы и её согласованности с системой действующего правового регулирования в области земельных отношений.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 25 постановления № 48 от 29 ноября 2007 г. «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснить, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обязания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Принимая во внимание, что содержание оспариваемой нормы четко и ясно не отражает случаи, когда к ходатайству о переводе земель сельскохозяйственного назначения в земли других категорий не требуется приложение согласия правообладателя данного земельного участка, она не может быть признана соответствующей требованиям федерального законодательства.

С учетом изложенного решение суда об отказе в удовлетворении заявления заместителя прокурора Архангельской области не может быть признано законным и подлежит отмене, с вынесением нового решения об удовлетворении заявленных прокурором требований.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Архангельского областного суда от 21 февраля 2012 г. отменить, принять по делу новое решение, которым заявление заместителя прокурора Архангельской области удовлетворить, признать недействующим с момента вступления в законную силу настоящего решения подпункт 4 в части слов «за исключением случаев, установленных законодательством» пункта 2 постановления Правительства Архангельской области от 24 мая 2011 г. № 169-пп «О содержании ходатайства о переводе земель из одной категории в другую и состава прилагаемых к нему документов в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в государственной собственности Российской Федерации».

Председательствующий

Судьи