

7

**ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Дело № 74-АПГ12-5

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

13 июня 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,

судей Анишиной В.И. и Борисовой Л.В.

при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению заместителя прокурора Республики Саха (Якутия) о признании недействующим (в части) Земельного кодекса Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2010 г. 888-З № 673-IV по апелляционной жалобе Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) на решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2012 г., которым заявление заместителя прокурора Республики Саха (Якутия) удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителя Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) Оконешникова В.Ю., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

заместитель прокурора Республики Саха (Якутия) обратился в суд с заявлением о признании недействующими п. 6 ст. 2, п. 2 ч. 1 ст. 15 в части слов «под летнюю усадьбу», п. 2 ч. 1 ст. 16 в части слов «под летнюю усадьбу», ч. 2 ст. 16 в части слов «под летнюю усадьбу», ст. 18, ч. 1 ст. 20 в части слов «и постоянного проживания работника по месту жительства» Земельного кодекса Республики Саха (Якутия), ссылаясь на их противоречие федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Верховным Судом Республики Саха (Якутия) постановлено приведённое выше решение, об отмене которого (за исключением признания недействующей ст. 18 оспариваемого акта) и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявления просит в апелляционной жалобе Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу об отсутствии оснований для отмены судебного акта.

В соответствии со ст. 253 ГПК РФ суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления. Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня принятия или иного указанного судом времени.

Установлено, что Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) принят Земельный кодекс Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2010 г. 888-З № 673-IV (далее – Земельный кодекс Республики Саха (Якутия), опубликованный в печатном издании «Ил Тумэн» 14 января 2011 г., № 2.

В ст. 2 названного акта приведены используемые в нём основные понятия. Согласно п. 6 этой статьи земельный участок сайылычного хозяйства под летнюю усадьбу представляет собой земельный участок, используемый под летние жилые строения и иные необходимые хозяйственные здания и строения, предназначенные для производства и переработки сельскохозяйственной продукции в летнее время, с соблюдением строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов.

В ст. 15 и 16 разрешены вопросы предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для ведения личного подсобного хозяйства и сайылычного хозяйства в собственность и в аренду. Согласно п. 2 ч. 1 каждой из указанных статей земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения для ведения сайылычного хозяйства предоставляются под летнюю усадьбу, сельскохозяйственные угодья в собственность, в аренду.

В ч. 2 ст. 16 определены условия предоставления в аренду земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения для ведения личного подсобного хозяйства (под полевой земельный участок) или сайылычного хозяйства (под летнюю усадьбу, сельскохозяйственные угодья).

В ст. 20 разрешены вопросы предоставления земельных участков в виде служебных наделов. Согласно ч. 1 данной статьи земельные участки предоставляются в безвозмездное срочное пользование в виде служебных наделов гражданам Российской Федерации, работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков, из земель организации-работодателя при условии наличия таких земель у организации и постоянного проживания работника по месту жительства.

Суд, признавая недействующими оспариваемые положения регионального акта, исходил из вывода о том, что они противоречат федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Указанный вывод суда мотивирован, основан на анализе действующего законодательства и материалах дела, и оснований для признания его неправильным не имеется.

В соответствии с пп. «в» и «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов 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. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (чч. 2, 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Статьёй 2 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) установлено, что земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, состоит из данного 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 названному Кодексу. На основании и во исполнение указанного Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

В соответствии с ч. 1 ст. 10 ЗК РФ к полномочиям субъектов Российской Федерации в области земельных отношений отнесено резервирование, изъятие, в том числе путём выкупа, земель для нужд субъектов Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах

субъектов Российской Федерации, а также иные полномочия, не отнесённые к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.

Согласно ч. 3 ст. 81 ЗК РФ гражданам, изъявившим желание вести личное подсобное хозяйство, земельные участки предоставляются в соответствии с ЗК РФ, федеральным законом о личном подсобном хозяйстве.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» личное подсобное хозяйство это форма непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции. Личное подсобное хозяйство ведётся гражданином или гражданином и совместно проживающим с ним и (или) совместно осуществляющими с ним ведение личного подсобного хозяйства членами его семьи в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке, предоставленном и (или) приобретённом для ведения личного подсобного хозяйства.

В ст. 4 этого же Федерального закона отмечено, что для ведения личного подсобного хозяйства могут использоваться земельный участок в границах населённого пункта (приусадебный земельный участок) и земельный участок за пределами границ населённого пункта (полевой земельный участок). Приусадебный земельный участок используется для производства сельскохозяйственной продукции, а также для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов. Полевой земельный участок используется исключительно для производства сельскохозяйственной продукции без права возведения на нём зданий и строений. Оборот земельных участков, предоставленных гражданам и (или) приобретённых ими для ведения личного подсобного хозяйства, осуществляется в соответствии с гражданским и земельным законодательством.

Таким образом, в отношении земельных участков за пределами границ населённого пункта, используемых для ведения личного подсобного хозяйства, федеральным законодателем введён специальный правовой режим, устанавливающий запрет на застройку таких земельных участков, который не может быть изменён нормативными актами субъекта Российской Федерации.

В Республике Саха (Якутия) порядок организации и ведения сайылычного хозяйства определён Законом Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2003 г. № 52-3 № 107-III «О сайылыках».

Согласно п. «б» ст. 1, ч. 2 ст. 6 названного акта, п. 5 ст. 2 Земельного кодекса Республики Саха (Якутия) сайылычное хозяйство представляет собой вид традиционной формы непредпринимательской деятельности по

производству и переработке сельскохозяйственной продукции в летнее время. Сайылычное хозяйство является одной из форм личного подсобного хозяйства, ведётся гражданином и членами его семьи совместно в целях производства сельскохозяйственной продукции для удовлетворения личных потребностей. Земельный участок для ведения сайылычного хозяйства предоставляется за пределами границ населённого пункта и состоит из земельного участка под летнюю усадьбу и земельного участка под сельскохозяйственные угодья (сенокосы и пастбища для скота и лошадей).

Проанализировав приведённое федеральное и региональное законодательство, суд пришёл к правильному выводу о том, что земельный участок для ведения сайылычного хозяйства представляет собой ни что иное как полевой земельный участок для ведения личного подсобного хозяйства, а потому его использование под летнюю усадьбу недопустимо. Предусмотрев возможность возведения на полевом земельном участке зданий и строений, региональный законодатель вступил в противоречие с федеральным законодательством, имеющим большую юридическую силу.

По аналогичным основаниям суд правомерно признал недействующими в части слов «под летнюю усадьбу» п. 2 ч. 1 ст. 15, п. 2 ч. 1 и ч. 2 ст. 16 оспариваемого документа.

Доводы Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) о том, что принятие оспариваемых норм обусловлено особенностями ведения сайылычного хозяйства в Республике Саха (Якутия) опровергаются содержанием п. «в» ст. 1, ч. 1 ст. 3 Закона Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2003 г. № 52-3 № 107-III «О сайылыках», в соответствии с которыми к лицам, ведущим сайылычное хозяйство, отнесены граждане, получившие в установленном порядке земельные участки, предназначенные для ведения сайылычного хозяйства. Правом на ведение сайылычного хозяйства обладают сельскохозяйственные товаропроизводители, граждане и их кооперативы, которые могут его реализовать посредством получения (приобретения) земельного участка для использования по целевому назначению в установленном законом порядке.

Таким образом, из данных региональных норм не следует, что земельные участки для ведения сайылычного хозяйства предоставляются с учётом региональных особенностей ведения сельского хозяйства, поскольку допускают возможность реализации права ведения сайылычного хозяйства любыми гражданами, в том числе не проживающими в Республике Саха (Якутия).

В соответствии с ч. 2 ст. 24 ЗК РФ служебные наделы предоставляются в безвозмездное срочное пользование работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, организаций,

осуществляющих деятельность в сфере охотничьего хозяйства, государственных природных заповедников и национальных парков.

Категории работников организаций таких отраслей, имеющих право на получение служебных наделов, условия их предоставления устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Служебные наделы предоставляются работникам таких организаций на время установления трудовых отношений на основании заявлений работников по решению соответствующих организаций из числа принадлежащих им земельных участков.

Из данной нормы следует, что основным условием предоставления служебного надела являются трудовые отношения работника с организацией. Постоянное проживание работника по месту жительства как условие предоставления служебных наделов федеральным законодателем не предусмотрено.

Установив в ч. 1 ст. 20 Земельного кодекса Республики Саха (Якутия) для возникновения права предоставления служебного надела дополнительное условие в виде постоянного проживания работника по месту жительства, региональный законодатель незаконно сузил круг лиц, которым служебный надел может быть предоставлен в соответствии с федеральным законодательством.

При этом суд правомерно отметил, что региональная норма, содержащая такое дополнительное условие, приводит к неоднозначному толкованию при её применении, что является самостоятельным основанием для признания её недействующей.

Доводы апелляционной жалобы о том, что региональный законодатель действовал в соответствии с имеющими полномочиями, не опровергают вывода суда о противоречии оспариваемой нормы федеральному законодательству.

Иные доводы Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) не содержат ссылки на основания, предусмотренные законом для отмены судебного акта в апелляционном порядке.

Руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 22 марта 2012 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи