



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 35-АПГ13-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

17 апреля 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению общества с ограниченной ответственностью «Дёржа» о признании противоречащим закону и недействующим распоряжения Правительства Тверской области от 25 сентября 2012 г. № 627-рп «Об отказе в переводе земельных участков из одной категории в другую» по апелляционным жалобам Правительства Тверской области, Губернатора Тверской области и Министерства имущественных и земельных отношений Тверской области на решение Тверского областного суда от 14 января 2013 г., которым заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Правительства Тверской области по доверенности Вуйминой И.М., представителя Министерства имущественных и земельных отношений Тверской области по доверенности Львова В.А., поддержавших доводы апелляционных жалоб, возражения генерального директора ООО «Дёржа» Шведко Н.Н. и представителя ООО «Дёржа» по доверенности Молибоги О.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей необходимым решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

распоряжениями Администрации Тверской области от 28 февраля 2011 г. № 176-ра, 177-ра, 178-ра, 179-ра, 180-ра, 186-ра и от 1 марта 2011 г. № 202-ра «О включении земельных участков в границы населенных пунктов» принадлежащие на праве собственности ООО «Дёржа» земельные участки включены в границы населённых пунктов Столипинского сельского поселения Зубцовского района Тверской области, изменён вид разрешённого использования земельных участков с «для сельскохозяйственного производства» на «для жилищного строительства».

Распоряжением Правительства Тверской области от 25 сентября 2012 г. № 627-рп «Об отказе в переводе земельных участков из одной категории в другую», опубликованным в печатном издании «Тверская жизнь» 6 октября 2012 г., №185, приведённые выше распоряжения Администрации Тверской области признаны утратившими силу, в принятии решения о включении указанных земельных участков в границы населённых пунктов Столипинского сельского поселения Зубцовского района Тверской области отказано.

Общество с ограниченной ответственностью «Дёржа» (далее – ООО «Дёржа») обратилось в суд с заявлением об отмене распоряжения Правительства Тверской области от 25 сентября 2012 г. № 627-рп.

В обоснование заявленных требований ООО «Дёржа» ссылалось на то, что в 2011 году процедура перевода земельных участков в категорию земель населённых пунктов была проведена в полном соответствии с нормами федерального законодательства, распоряжения Администрации Тверской области являлись законными и мотивированными.

Заявитель полагал, что оспариваемое распоряжение фактически изменило правовой режим земельных участков, а также границы населённых пунктов без указания оснований таких изменений, мотивов признания утратившими силу распоряжений о включении земельных участков в границы населённых пунктов, обоснования отказа в переводе земельных участков из одной категории в другую.

Решением Тверского областного суда от 14 января 2013 г. заявление ООО «Дёржа» удовлетворено, распоряжение Правительства Тверской области от 25 сентября 2012 г. № 627-рп «Об отказе в переводе земельных участков из одной категории в другую» признано недействующим с момента принятия.

В апелляционных жалобах Правительство Тверской области, Губернатор Тверской области и Министерство имущественных и земельных отношений Тверской области просят решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального права.

Относительно апелляционных жалоб ООО «Дёржа» поданы возражения о несостоятельности их доводов и законности судебного постановления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам не находит оснований для отмены решения суда.

Суд первой инстанции, удовлетворяя заявленные требования, пришёл к правильному выводу о противоречии оспариваемого акта требованиям федерального законодательства.

Согласно пунктам «в» и «к» части 1 статьи 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 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).

Отношения, возникающие в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, регулируются Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом 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), иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Полномочие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации переводить находящиеся в частной собственности земли сельскохозяйственного назначения из одной категории в другую закреплено в пункте 4 части 1 статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации.

Проанализировав приведённую норму в системном единстве с положениями части 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ, Закона Тверской области от 2 августа 2011 г. № 44-ЗО «О Правительстве Тверской области», суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что оспариваемое распоряжение является нормативным правовым актом, принято Правительством Тверской области в пределах предоставленных законом полномочий.

Суд правомерно при разрешении настоящего дела руководствовался положениями статьи 4.1 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 191-ФЗ), согласно которым до утверждения генеральных планов городских округов, генеральных планов поселений, схем территориального планирования муниципальных районов, но

не позднее 31 декабря 2012 г. включение земельных участков в границы населённых пунктов или исключение земельных участков из границ населённых пунктов осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном данной статьёй (часть 1).

В случае необходимости установления или изменения видов разрешённого использования земельных участков решение о включении земельных участков в границы населённых пунктов в силу части 2 статьи 4.1 Федерального закона № 191-ФЗ принимается одновременно с решением об установлении или об изменении видов разрешённого использования включаемых в границы населённых пунктов земельных участков.

Юридическое лицо, заинтересованное во включении земельного участка в границы населённого пункта, направляет в орган местного самоуправления городского округа или поселения, на территориях которых находится населённый пункт, мотивированное заявление о включении земельного участка в границы населённого пункта и об установлении или об изменении вида разрешённого использования земельного участка, приложив необходимый пакет документов (часть 4 статьи 4.1).

Орган местного самоуправления в течение сорока пяти дней с даты поступления такого заявления подготавливает и направляет в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации заключение о возможности и целесообразности включения земельного участка в границы населённого пункта, а также о возможности установления или изменения вида разрешённого использования земельного участка. В случае включения земельного участка в границы населённого пункта в целях жилищного строительства публичные слушания не проводятся (часть 5 этой же нормы).

Исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, согласовав необходимые документы с уполномоченными органами, принимает решение о включении земельного участка в границу населённого пункта и об установлении или об изменении вида разрешённого использования (части 14, 18 статьи 4.1), если отсутствуют обстоятельства, указанные в частях 19 и 20 данной нормы как основания отказа в принятии решения о включении земельного участка в границу населённого пункта либо об исключении земельного участка из границ населённого пункта (далее - включение земельного участка в границу населённого пункта).

Приведённые законоположения свидетельствуют о том, что порядок рассмотрения заявления о включении земельного участка в границы населённого пункта строго регламентирован и исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан рассмотреть его в установленные законом сроки и принять одно из решений: о включении земельного участка в границу населённого пункта либо об отказе в принятии такого решения.

Суд, исследовав материалы дела, правильно установил, что процедура принятия решения о включении земельных участков в границы населённых

пунктов по заявлению ООО «Дёржа» в 2011 году проведена в соответствии с приведёнными выше нормами законодательства на основании положительного заключения администрации муниципального образования и рецензий исполнительных органов государственной власти.

Обоснованным является заключение суда о том, что на момент принятия оспариваемого распоряжения перевод земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель населённых пунктов с изменением вида разрешённого использования состоялся, поскольку были внесены соответствующие изменения в кадастровый учёт (статья 5 Федерального закона № 172-ФЗ).

При таком положении Судебная коллегия не может не согласиться с выводом суда о незаконности признания утратившими силу ранее принятых распоряжений Администрации Тверской области от 28 февраля 2011 г. № 176-ра, 177-ра, 178-ра, 179-ра, 180-ра, 186-ра и от 1 марта 2011 г. № 202-ра «О включении земельных участков в границы населённых пунктов» принадлежащие на праве собственности ООО «Дёржа».

Ссылка в апелляционной жалобе на то обстоятельство, что Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также другое действующее законодательство не содержит положений, препятствующих внесению органом, издавшим в пределах своих полномочий нормативный правовой акт, изменений и дополнений, а также отмене этого акта, является правильной.

Вместе с тем, принимая во внимание предмет правового регулирования оспариваемого распоряжения, последствия его реализации, положения части 6 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ, согласно которой акт о переводе земель или земельных участков не может быть принят на определённый срок, то есть носит постоянный характер, а также учитывая, что действующее законодательство в пунктах 19 и 20 статьи 4.1 Федерального закона № 191-ФЗ предусматривает исчерпывающий перечень оснований отказа в принятии исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации решения о включении земельного участка в границу населённого пункта, суд первой инстанции правомерно констатировал, что первоначально принятые в 2011 году распоряжения о включении земельных участков в границы населённых пунктов муниципального образования «Столипинское сельское поселение» Зубцовского района Тверской области могли быть признаны утратившими силу только в случае нарушения порядка их принятия или установления обстоятельств, предусмотренных законом, препятствующих положительному решению вопроса.

Однако доказательств таких нарушений в материалах дела не имеется.

Судебная коллегия по административным делам считает несостоятельным довод о том, что представленные в орган местного самоуправления ООО «Дёржа» документы содержат недостоверные сведения о невозможности

использования земель по их назначению, об отсутствии исключительных обстоятельств, свидетельствующих о необходимости изменения категории земель сельскохозяйственного назначения, поскольку из письма Управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям, полученного в 2012 году, следует, что почвы земельных участков пригодны для выращивания сельскохозяйственных культур.

Часть 4 статьи 4.1 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ содержит исчерпывающий перечень документов, необходимых для приобщения к заявлению, который ООО «Дёржа» был представлен в полном объёме, требовать представления иных документов не допускается в силу прямого указания в данной норме.

Довод об отсутствии исключительной необходимости и целесообразности перевода земель из одной категории в другую основан на неверном толковании норм материального права.

Пункт 3 части 1 статьи 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ, устанавливающей особенности перевода земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию, предусматривает в качестве одного из исключительных случаев установление или изменение черты населённых пунктов.

Судом обоснованно обращено внимание, что ни федеральное, ни региональное законодательство не содержат критерия целесообразности перевода земельных участков в состав населённого пункта, что данное обстоятельство не предусмотрено в качестве безусловного основания для принятия решения об отказе включить земельный участок в границу населённого пункта, иные препятствия для принятия положительного решения, перечисленные в пунктах 1, 2 части 18 статьи 4.1 Федерального закона № 191-ФЗ (установленные федеральными законами ограничения изменения целевого назначения и (или) разрешённого использования земельного участка или запреты на изменение целевого назначения и (или) вида разрешённого использования земельного участка; документами территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований предусмотрено использование земельного участка, не соответствующее указанному в заявлении) отсутствуют.

Более того, как следует из анализа положений статьи 4.1 Федерального закона № 191-ФЗ, заключение о возможности и целесообразности включения земельного участка в границу населённых пунктов – прерогатива соответствующего органа местного самоуправления.

Действующее федеральное законодательство не предоставляет органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации право отменить или не принять во внимание положительное заключение органа местного самоуправления по названному вопросу.

Как следует из материалов дела, и на момент принятия оспариваемого

распоряжения имелось не отменённое в установленном законом порядке заключение главы администрации Столипинского сельского поселения Зубцовского района Тверской области.

Приведённые обстоятельства и нормы федерального законодательства подтверждают правильность вывода суда о противоречии распоряжения Правительства Тверской области от 25 сентября 2012 г. № 627-рп нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Утверждения в жалобе об использовании СХП колхоз «Сознательный» в сельскохозяйственных целях земельных участков, являющихся собственностью ООО «Дёржа», не являются основаниями для отмены решения суда, так как данное обстоятельство не имеет правового значения по настоящему делу.

Апелляционные жалобы не содержат доводов, опровергающих выводы суда, оснований для их удовлетворения и отмены судебного постановления Судебная коллегия не находит.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Тверского областного суда от 14 января 2013 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Правительства Тверской области, Губернатора Тверской области и Министерства имущественных и земельных отношений Тверской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи