



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-АПГ13-16

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

25 декабря 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Еременко Т.И.,
судей	Горчаковой Е.В. и Калининой Л.А.
при секретаре	Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Межрегиональной общественной благотворительной организации «Общество защиты прав потребителей и охраны окружающей среды «ПРИНЦИПЬ» о признании недействующим постановления Правительства Московской области от 19 апреля 2012 г. № 533/15 «О включении земельного участка в границы г. Старая Купавна городского поселения Старая Купавна Ногинского муниципального района» по апелляционной жалобе Правительства Московской области на решение Московского областного суда от 4 октября 2013г., которым заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Правительства Московской области по доверенности Рубан Е.Н., поддержавшей доводы жалобы, генерального директора общества с ограниченной ответственностью «Старбург» Шарапонова Н.А., считающего жалобу подлежащей удовлетворению, возражения на жалобу председателя Межрегиональной общественной благотворительной организации «Общество защиты прав потребителей и охраны окружающей среды «ПРИНЦИПЬ» Трунина Д.Н. и представителя общества по доверенности Нехорошева М.Д., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей необходимым решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Московской области от 19 апреля 2012 г. № 533/15 «О включении земельного участка в границы г. Старая Купавна городского поселения Старая Купавна Ногинского муниципального района» (далее – Постановление от 19 апреля 2012 г.), опубликованным 15 августа 2012 г. в издании «Информационный вестник Правительства МО», № 8, в границы г. Старая Купавна включён принадлежащий на праве собственности обществу с ограниченной ответственностью «Старбург» земельный участок площадью 64 500 кв.м (категория земель «земли особо охраняемых территорий и объектов», вид разрешённого использования «для строительства санатория – профилактория»), расположенный по адресу: Московская область, Ногинский район, вблизи посёлка Зелёного (пункт 1).

Этим же постановлением вид разрешённого использования земельного участка изменён для строительства многоэтажной жилой застройки (пункт 2).

Межрегиональная общественная благотворительная организация «Общество защиты прав потребителей и охраны окружающей среды «ПРИНЦИПЬ» в интересах неопределённого круга лиц обратилась в суд с заявлением о признании недействующим указанного нормативного правового акта, полагая, что он противоречит федеральному законодательству, нарушает законные экологические интересы и конституционные права граждан на охрану здоровья и благополучную окружающую среду, право на защиту окружающей среды от негативного воздействия, на приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому должны осуществляться земельные отношения.

В обоснование заявленных требований Межрегиональная общественная благотворительная организация «Общество защиты прав потребителей и охраны окружающей среды «ПРИНЦИПЬ» ссылалась на то, что оспариваемое постановление противоречит нормам Градостроительного Кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» и Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», считая, что согласно действующему федеральному законодательству перевод земель особо охраняемых территорий и объектов в иную категорию возможен при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы в случае невозможности использования названных земель по их целевому назначению ввиду утраты ими особо ценного назначения.

Решением Московского областного суда от 4 октября 2013 г. заявленные требования удовлетворены, Постановление от 19 апреля 2012 г. признано недействующим со дня его принятия.

В апелляционной жалобе Правительства Московской области ставится вопрос об отмене решения суда и принятии нового судебного постановления об отказе в удовлетворении заявления ввиду существенного нарушения норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам не находит оснований для отмены решения суда, постановленного в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Суд, удовлетворяя заявленные требования, проанализировав нормы федерального законодательства, регулирующего вопросы включения земельных участков в границы населённого пункта и изменения вида разрешённого использования, исследовав представленные материалы, на основании которых принят оспариваемый нормативный правовой акт, сделал правильный вывод о его противоречии законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Согласно подпункту «в» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землёй находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в связи с чем принимаемые по ним законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам.

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации одним из принципов, на которых основываются данный кодекс и изданные в соответствии с ним иные акты земельного законодательства, является принцип деления земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определённой категории и виду разрешённого использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Пунктом 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на 7 категорий, в том числе на земли населённых пунктов (подпункт 2), земли особо охраняемых территорий и объектов (подпункт 4).

Как следует из содержания статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации, категория земель указывается в официальных документах, в том числе в государственном кадастре недвижимости, в договорах, предметом которых являются земельные участки, а также в документах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (пункт 2), что перевод земель населённых пунктов в земли иных категорий и земель иных категорий в земли населённых пунктов независимо от их форм собственности осуществляется путём установления или изменения границ населённых пунктов в порядке, установленном названным кодексом и законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Из материалов дела видно, что общество с ограниченной ответственностью «Старбург» является собственником земельного участка, относящегося до издания оспариваемого нормативного правового акта к категории земель особо охраняемых территорий и объектов с видом разрешённого использования под строительство санатория - профилактория и находящегося недалеко от г. Старая Купавна, что на момент принятия

Постановления от 19 апреля 2012 г. генеральный план данного городского поселения не был утверждён.

Установив названные обстоятельства, суд правомерно при разрешении возникшего спора руководствовался положениями статьи 4¹ 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, расположенных на территории Московской области, но не позднее 31 декабря 2014 г., включение земельных участков в границы населённых пунктов осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, предусмотренном данной статьёй (часть 1).

Проанализировав приведённую норму в системном единстве с положениями части 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», согласно которым включение земельных участков в границы населённых пунктов является переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населённых пунктов, принимая во внимание положения статей 3 и 5 Закона Московской области от 7 июня 1996 г. № 23/96-ОЗ «О регулировании земельных отношений в Московской области», определяющих соответственно полномочия Правительства Московской области и порядок перевода земель из одной категории в другую, Судебная коллегия не может не согласиться с выводом суда первой инстанции о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят Правительством Московской области в пределах предоставленных законодательством полномочий.

Правомерно суд первой инстанции при рассмотрении настоящего гражданского дела применил часть 19 статьи 4¹ Федерального закона №191-ФЗ, предусматривающую исчерпывающий перечень обстоятельств, являющихся безусловными основаниями для отказа в принятии решения о включении земельного участка в границу населённого пункта, сделав правильный вывод о том, что Правительство Московской области должно было отказать в удовлетворении заявления открытого общества с ограниченной ответственностью «Старбург» о включении принадлежащего ему на праве собственности земельного участка в границы г. Старая Купавна.

Федеральный законодатель, регламентировав в названной статье порядок включения земельного участка в границы населённого пункта, установил обязанность исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации отказать в принятии решения о включении земельного участка в границы населённого пункта, если федеральными законами установлены ограничения изменения целевого назначения и (или) вида разрешённого использования земельного участка (пункт 1 части 19).

Такие ограничения в отношении земель, относящихся к категории особо охраняемых территорий и объектов, предусмотрены разделом XVII

Земельного кодекса Российской Федерации, устанавливающим особый правовой статус названной категории земель, к которым относятся земли особо охраняемых природных территорий, земли природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения, а также особо ценные земли (пункт 2 статьи 94). Так, в пункте 5 статьи 98 Земельного кодекса Российской Федерации содержится прямой запрет осуществления на землях рекреационного назначения деятельности, не соответствующей их целевому назначению.

Между тем оспариваемым региональным правовым актом в отношении земельного участка, относящегося к категории земель «земли особо охраняемых территорий и объектов», изменён вид разрешённого использования: вместо строительства санатория - профилактория разрешено использование земельного участка для строительства многоэтажной жилой застройки.

Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», являющийся одним из нормативных правовых актов, осуществляющих правовое регулирование отношений, возникающих в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую (статья 1 названного закона), также устанавливает ограничения изменения целевого назначения земель особо охраняемых территорий и объектов, предусматривая возможность перевода названной категории земель в другую категорию только в том случае, если их использование по целевому назначению невозможно ввиду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, рекреационного, оздоровительного и иного особого ценного значения при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных федеральными законами экспертиз в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды (часть 1 статьи 10).

Поскольку Правительство Московской области включило названный выше земельный участок в границы населённого пункта с нарушением положений пункта 19 статьи 4¹ Федерального закона №191-ФЗ, суд законно удовлетворил заявленные требования.

В связи с изложенным не имеют правового значения, а следовательно, не влекут отмену судебного постановления, заключение Комитета по физической культуре, спорту, туризму и работе с молодёжью Московской области об утрате спорным земельным участком особого рекреационного назначения и письмо Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации об отсутствии оснований для проведения экологической экспертизы.

Апелляционная жалоба, доводы которой являются несостоятельными ввиду ошибочного толкования норм материального права, не содержит доказательств, опровергающих выводы суда первой инстанции о несоответствии Постановления от 19 апреля 2012 г. федеральному законодательству, в связи с этим Судебная коллегия по административным

делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для её удовлетворения и отмены по существу правильного решения суда.

При рассмотрении дела судом не допущено нарушений норм материального и процессуального права, предусмотренных законом в качестве оснований для отмены судебного постановления.

То обстоятельство, что к возникшим правоотношениям суд необоснованно применил положения статьи 14 Закона Московской области от 23 июля 2003 г. № 96/2003-ОЗ «Об особых охраняемых природных территориях», а спорный земельный участок таковым не является, не может повлиять на правовую судьбу обжалуемого решения суда, поскольку не ставит под сомнение вывод суда об обоснованности заявленных требований.

Несостоятелен и довод жалобы о неверном определении судом правового статуса земельного участка, включённого в границы города, в силу того, что данный статус установлен кадастровым паспортом земельного участка и свидетельством о государственной регистрации права собственности общества с ограниченной ответственностью «Старбург» и что в судебном заседании никем не оспаривался факт принадлежности земельного участка к землям особо охраняемых территорий и объектов.

Судебная коллегия находит ошибочной позицию, изложенную в апелляционной жалобе, об отсутствии у заявителя процессуального права на обращение в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта, который, по мнению заинтересованного лица, очевидно не затрагивает его права и свободы.

В силу статьи 46 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации организация вправе обратиться в суд в защиту неопределённого круга лиц в случаях, предусмотренных законом.

Как следует из Устава Межрегиональной общественной благотворительной организации «Общество защиты прав потребителей и охраны окружающей среды «ПРИНЦИПЬ», местом нахождения руководящего органа которой является г. Одинцово Московской области, целью её деятельности является охрана окружающей среды, для реализации уставных целей предусмотрено право обращения в суд с исками по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду (пункты 1.10, 2.1, 2.2).

Статья 12 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривает право общественной организации, осуществляющей деятельность в области окружающей среды, на обращение в суд с иском в интересах неопределённого круга лиц.

Поскольку оспариваемое постановление изменило правовой статус земельного участка, ранее относящегося к такому виду особо охраняемых территорий и объектов, как земли рекреационного назначения, установив вид использования для многоэтажной жилой застройки, обращение заявителя с требованием о признании этого нормативного правового акта недействующим соответствует приведённым законоположениям.

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

определила:

решение Московского областного суда от 4 октября 2013 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Правительства Московской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

