



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 127-КГ17-11

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

1 ноября 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
судей

Хаменкова В.Б.,  
Горчаковой Е.В. и Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы федерального государственного унитарного предприятия «Производственно-аграрное объединение «Массандра» и Министерства имущественных и земельных отношений Республики Крым на решение Ялтинского городского Суда Республики Крым от 23 октября 2015 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 9 марта 2016 г. и постановление президиума Верховного Суда Республики Крым от 28 сентября 2016 г. по административному делу по административному исковому заявлению заместителя прокурора г. Ялты о признании недействительными отдельных положений решений Массандровского поселкового совета от 3 сентября 2013 г. № 23, от 3 декабря 2013 г. № 12 о передаче земельных участков в собственность гражданам.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Федерального государственного унитарного предприятия «Производственно-аграрное объединение «Массандра» (далее – ФГУП «ПАО «Массандра») Леновских М.А., представителя прокурора г. Ялты Селяниной Н.Я., поддержавших доводы кассационных жалоб, возражения на жалобы представителя общества с ограниченной ответственностью «Винил» (далее – ООО «Винил») Орловой Т.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решениями Массандровского поселкового совета от 3 сентября 2013 г. № 23 и от 3 декабря 2013 г. № 12 «Об утверждении проектов землеустройства и передаче в собственность гражданам Украины земельных участков для строительства и обслуживания жилых домов, хозяйственных построек и сооружений (приусадебные участки)» в собственность Воронцова Л.А., Воронцовой И.Л., Воронцовой Я.Ю., Зубко О.В., Кулыпуна А.П., Масехи С.П., Махота И.Е., Махоты С.А., Пазюка А.В., Пазюка М.А., Соловьевой Т.А., Теплицкой Н.В., Ульяшева В.А., Форманчука А.В., Цымбала В.В., Явтушенко Е.В. переданы 16 земельных участков площадью по 0,1 га каждый, расположенные по адресу: [REDACTED] (пункты 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.15, 1.16, 1.17, 1.18, 1.22, 1.23 и пункты 1.30, 1.31, 1.32 соответственно).

В дальнейшем шесть земельных участков по договорам купли продажи приобретены в собственность ООО «Винил», семь земельных участков на основании гражданско-правовых сделок перешло в собственность Сергиенко Л.Г.

17 октября 2014 г. и 12 декабря 2014 г. прокурором г. Ялты внесены протесты на указанные выше решения Массандровского поселкового совета с требованием отменить их в части передачи земельных участков в собственность названным гражданам, как незаконные, которые рассмотрены Ялтинским городским советом 15 и 26 декабря 2014 г. соответственно и отклонены.

Заместитель прокурора г. Ялты, действуя в интересах Республики Крым и неопределённого круга лиц, обратился в суд с заявлениями о признании недействительными перечисленных выше пунктов решений органа местного самоуправления, указав в обоснование требований, что проведённой прокуратурой г. Ялты проверкой установлена незаконная передача на основании решений Массандровского поселкового совета гражданам бесплатно в собственность земельных участков для строительства и обслуживания индивидуальных жилых домов, хозяйственных построек и сооружений по адресу: [REDACTED], которые находились в пользовании государственного предприятия «Ливадия», как сельскохозяйственные земли, у него не изымались, являлись государственной собственностью Украины и относились к категории особо ценных земель. Процедура отказа от права постоянного пользования названными землями в соответствии с действовавшим на тот момент законодательством не проводилась.

Определениями Ялтинского городского суда Республики Крым от 5 марта 2015 г. гражданские дела по заявлениям заместителя прокурора г. Ялты объединены в одно производство для совместного рассмотрения. К участию в деле в качестве соответчика привлечена администрация г. Ялты

Республики Крым, в качестве заинтересованных лиц - ООО «Винил» и Сергиенко Л.Г.

Решением Ялтинского городского суда Республики Крым от 23 октября 2015 г. заместителю прокурора г. Ялты отказано в удовлетворении требований.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 9 марта 2016 г. (с учётом определения от 11 мая 2016 г. об исправлении опечаток) решение Ялтинского городского суда Республики Крым от 23 октября 2015 г. отменено и принят новый судебный акт об удовлетворении требований прокурора в полном объёме.

Постановлением президиума Верховного Суда Республики Крым от 28 сентября 2016 г. апелляционные определения судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 9 марта 2016 г. и от 11 мая 2016 г. отменены, решение Ялтинского городского суда Республики Крым от 23 октября 2015 г. оставлено в силе.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 июня 2017 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 8 сентября 2017 г. кассационные жалобы с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

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

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (статья 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами допущены такого характера существенные нарушения норм материального и процессуального права.

В кассационных жалобах «ПАО «Массандра» и Министерство имущественных и земельных отношений Республики Крым указывают на нарушение порядка предоставления земельных участков гражданам, выразившееся в несоблюдении требований статьи 150 Земельного кодекса Украины, установившей в пункте «в» части 1 и части 2 статус земель, предоставленных в постоянное пользование Национального производственно-аграрного объединения «Массандра» и входящим в его состав предприятиям, как особо ценных земель, и обязательное согласование прекращения права постоянного пользования ими с Верховной Радой Украины.

О незаконности состоявшихся по делу судебных актов, по их мнению, свидетельствует неприменение положений статьи 6 Закона Украины от 4 июня 2009 г. № 1442-VI «О структуре, полномочиях и особенностях правового и экономического режима имущественного комплекса Национального производственно-аграрного объединения «Массандра», запрещающих принимать решение об изъятии (выкупе), изменении целевого назначения (использования) земель, предоставленных в постоянное пользование названному объединению и предприятиям, входящим в его состав, а также о прекращении права постоянного пользования такими землями в течение пяти лет со дня вступления в силу названного закона, то есть с 2009 года по 2014 год.

Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении требований, указал, что выданный совхозу-заводу «Ливадия» государственный акт на право постоянного пользования землёй площадью 117,72 га для ведения товарного сельскохозяйственного производства не подтверждает факт нахождения спорных участков в пользовании государственного предприятия «Ливадия», поскольку не были установлены границы передаваемого в пользование участка, а также сделал вывод о том, что с момента согласования и установления границ [ ] [ ] все находящиеся на территории населённого пункта земельные участки государственной собственности перешли в коммунальную собственность территориальной общины Массандровского поселкового совета, следовательно, совет распорядился такими землями в пределах предоставленных ему полномочий и установленным законом способом. Кроме того, суд сослался на пропуск заместителем прокурора трёхмесячного срока на обращение в суд с заявлением об оспаривании ненормативных правовых актов органа местного самоуправления, что является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Республики Крым, отменяя решение Ялтинского городского суда Республики Крым от 23 октября 2015 г. и удовлетворяя заявление прокурора о признании недействующими отдельных пунктов решений Массандровского поселкового совета от 3 сентября 2013 г. № 23 и от 3 декабря 2013 г. № 12, пришла к выводу о том, что переданные гражданам участки входили в состав земельного участка, предоставленного в пользование совхозу-заводу «Ливадия» (государственному предприятию «Ливадия»), в виду чего не могли быть переданы гражданам в собственность без соблюдения Массандровским поселковым советом процедуры изъятия земель у государственного предприятия «Ливадия» и их передачи в коммунальную собственность, а также без предварительного перевода земель сельскохозяйственного назначения в иную категорию.

Признавая незаконными апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 9 марта 2016 г., определение от 11 мая 2016 г. и оставляя в силе решение суда

первой инстанции, президиум Верховного Суда Республики Крым согласился с выводом суда первой инстанции о пропуске прокурором срока на обращение в суд, сослался на отсутствие установления на местности границ передаваемого совхозу-заводу «Ливадия» земельного участка и указал, что прекращение деятельности названного предприятия послужило основанием прекращения права пользования земельным участком. При этом президиум исходил из того, что предоставленные гражданам земельные участки не относятся к особо ценным землям и им присвоена категория «земель жилой и общественной застройки».

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с позицией судебных инстанций по следующим основаниям.

Прокурор обратился в суд с заявлениями в январе 2015 года на основании части 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, установленном названным кодексом на момент возбуждения дела.

Требования рассмотрены в порядке главы 23 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, вступившего в силу 15 сентября 2015 г.

Между тем согласно предписанию части 6 статьи 218 названного кодекса не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства административные иски о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделённых государственными или иными публичными полномочиями, в случаях, если проверка законности таких решений, действий (бездействия) осуществляется в ином судебном порядке.

Согласно разъяснению, содержащемуся в абзаце пятом пункта 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», по смыслу части 4 статьи 1 поименованного кодекса и части 1 статьи 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также с учётом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления (статья 8 Гражданского кодекса Российской Федерации), споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Из материалов дела следует, что прокурор оспаривал ненормативные правовые акты органа местного самоуправления, явившиеся основанием возникновения у шестнадцати граждан права собственности на земельные участки, частью из которых отдельные граждане распорядились по своему

усмотрению, передав в собственность иных лиц, не являющихся субъектами публичных отношений.

Следовательно, заявленные требования подлежали рассмотрению по правилам гражданского судопроизводства, не предусматривающего трёхмесячного срока обращения в суд с требованием об оспаривании возникновения права собственности на недвижимость.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, статья 118 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации устанавливает, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Подмена одного вида судопроизводства другим является, таким образом, недопустимой (определение от 18 июля 2017 г. № 1773-О).

Неправильное определение судом первой инстанции вида судопроизводства повлекло неверное определение круга обстоятельств, подлежащих доказыванию и как следствие этого – вынесение незаконного судебного акта.

Прокурор в подтверждение своей позиции о незаконности предоставления гражданам земельных участков, находящихся, по его мнению, в правомерном владении государственного предприятия «Ливадия», представил письменные доказательства.

Так, согласно выданному Массандровским поселковым Советом народных депутатов совхозу-заводу «Ливадия» государственному акту от 6 декабря 1999 г. на право постоянного пользования землёй площадью 117,72 га для ведения товарного сельскохозяйственного производства, зарегистрированному в Книге записей актов на право постоянного пользования землёй за № 11, земля предоставлена на основании решения исполнительного комитета Массандровского поселкового совета от 29 апреля 1998 г. № 72 (т. 1 л.д. 14-16).

Названный акт также содержит план земельного участка, описание меж, список посторонних пользователей в границах совхоза-завода «Ливадия» с указанием на плане площадей этих пользователей в виде конкретных цифр, под которыми они значатся в списке, в том числе 42,34 га земель Массандровского поселкового совета, обозначенных цифрой 5.

Как следует из примечания к названному списку, на плане под номером 11 обозначены земли, закреплённые за хозяйством.

Департамент градостроительства, архитектуры и развития территории Ялтинского городского совета в письме от 18 июля 2014 г. указал, что спорные земельные участки находятся на землях совхоз-заводов (в т.ч. виноградников) (т. 1 л.д. 13).

Государственное предприятие «Ливадия» по требованию прокурора представило информацию, согласно которой спорные участки являются частью сельхозземель предприятия, входящих в границы акта от 6 декабря

1999 г., сведения о границах предоставленного земельного участка содержатся в земельном кадастре (т. 1 л.д. 17).

Из акта установления границ спорных земельных участков в натуре от 19 февраля 2015 г., составленного в присутствии должностных лиц отдела муниципального контроля Департамента архитектуры и градостроительства г. Ялты, отдела распоряжения землями Департамента имущественных и земельных отношений, следует, что указанные участки находятся на землях государственного предприятия «Ливадия» (т. 3 л.д. 234).

Между тем суды первой и кассационной инстанций, признавая законным передачу в собственность граждан земельных участков, не привели доказательства, опровергающие приведённые выше сведения и подтверждающие, что переданные гражданам участки не находились в составе земель, предоставленных в пользование предприятию «Ливадия».

Вопреки доводам судов первой и кассационной инстанций, наличие сторонних землепользователей в границах совхоза-завода «Ливадия», равно как и отсутствие документов, подтверждающих согласование границ с выносом их в натуре по отношению к границам земель смежных землепользователей, а также тех пользователей, земельные участки которых находятся в границах совхоза, не свидетельствует о законности оспариваемых решений органа местного самоуправления.

В соответствии с законодательством, действующим на момент принятия оспариваемых решений органа местного самоуправления, право владения или право постоянного пользования землёй удостоверяется государственными актами, издаваемыми и регистрируемыми сельскими, поселковыми, районными, городскими Советами народных депутатов (статья 23 Земельного кодекса Украины от 18 декабря 1990 г.).

Именно такой акт, являющийся действующим и не признанный в установленном порядке незаконным, представлен в материалы дела, следовательно, для правильного разрешения дела необходимо было установить конкретное место положение спорных земельных участков на местности.

Данное обстоятельство имеет правовое значение, поскольку прокурор в обоснование заявленных требований сослался на предписания статьи 150 Земельного кодекса Украины, согласно которым к особо ценным землям отнесены земли, предоставленные в постоянное пользование НПАО «Массандра» и предприятиям, входящим в его состав (пункт «в» части 1). Прекращение права постоянного пользования земельными участками особо ценных земель в результате добровольного отказа или путём изъятия осуществляется по согласованию с Верховной Радой Украины (часть 2 названной статьи). Данное положение в силу части 3 статьи 149 этого же кодекса является обязательным для сельских, поселковых и городских советов, которые вправе изымать земельные участки коммунальной собственности соответствующих территориальных общин, находящиеся в постоянном пользовании, для всех нужд, кроме особо ценных земель,

подлежащих изъятию (выкупу) ими с соблюдением требований статьи 150 данного кодекса.

Заявители кассационных жалоб утверждают, что земельные участки, переданные в собственность граждан на основании оспариваемых пунктов решений органа местного самоуправления, фактически входят в состав сельскохозяйственных земель, переданных в пользование совхозу-заводу «Ливадия», который добровольно не отказывался от этих участков, они не изымались из состава сельскохозяйственных земель, Министерство аграрной политики и продовольствия Украины, а также Верховная Рада Украины согласия на изъятие участков не давали.

Утверждение суда кассационной инстанции со ссылкой на статью 141 Земельного кодекса Украины о прекращении на момент принятия оспариваемых решений права пользования земельным участком в связи с прекращением деятельности совхоза-завода «Ливадия» несостоятельно и опровергается приказом Министерства аграрной политики Украины от 26 декабря 2005 г. № 757 «О переименовании государственных предприятий» (на него имеется ссылка в решении суда первой инстанции), согласно которому государственное предприятие совхоз-завод «Ливадия» переименовано в государственное предприятие «Ливадия», являвшееся правопреемником всех прав и обязанностей совхоза-завода «Ливадия», входившее на добровольных началах в состав НΠΑО «Массандра» и находившееся в подчинении Министерства аграрной политики Украины. Следовательно, право пользования земельным участком по государственному акту 1999 года перешло от совхоза-завода «Ливадия» к государственному предприятию «Ливадия».

Как указано в письме Министерства сельского хозяйства Республики Крым от 25 июня 2015 г. № 42/380 (т. 4 л.д. 98-99), распоряжением Совета министров Республики Крым от 25 сентября 2014 г. № 984-р «О внесении изменений в некоторые распоряжения Совета министров Республики Крым» государственный концерн НΠΑО «Массандра», в том числе имущество входящего в его состав государственного предприятия «Ливадия», переданы в безвозмездное пользование «ПАО «Массандра».

Распоряжением Совета министров Республики Крым от 11 ноября 2014 г. № 1175-р в аренду «ПАО «Массандра» передан имущественный комплекс государственного концерна НΠΑО «Массандра», в том числе государственных предприятий, входящих в его состав.

Между Министерством имущественных и земельных отношений Республики Крым и «ПАО «Массандра» 18 февраля 2015 г. заключён и зарегистрирован договор аренды имущественного комплекса государственного предприятия «Ливадия».

Распоряжением Совета министров Республики Крым от 2 марта 2015 г. № 164-р ликвидированы все государственные предприятия, входящие в состав государственного концерна НΠΑО «Массандра».

По информации Массандровского поселкового совета от 13 августа 2014 г. № 02-19/975 им не принимались решения об изъятии земель либо принятии добровольного отказа от земель сельскохозяйственного назначения, которые находятся в пользовании предприятия «Ливадия» и НΠΑΟ «Массандра»; письма в адрес НΠΑΟ «Массандра» и ГП «Ливадия» с целью сбора исходных данных для последующего принятия Генерального плана пгт. ██████████ не направлялись (т. 1 л.д. 18).

При таком положении для правильного разрешения дела необходимо было проверить, учитывались ли при разработке Генерального плана пгт. ██████████ на который ссылаются суды первой и кассационной инстанций в подтверждение законности оспариваемых решений органа местного самоуправления, интересы государственного предприятия «Ливадия», как законного землепользователя, поскольку включение земель, используемых предприятием для ведения сельскохозяйственного производства, в границы населённого пункта в нарушение установленного порядка не означает, что они приобрели статус коммунальных земель.

В связи с изложенным нельзя согласиться с выводом президиума Верховного Суда Республики Крым о том, что включение спорных земельных участков в определённые Генеральным планом границы пгт. ██████████ предоставило Массандровскому поселковому совету право распоряжаться землями по собственному усмотрению. Факт включения участков в территорию посёлка не свидетельствует об их изъятии из пользования совхоза-завода «Ливадия» (его правопреемников) с соблюдением установленной процедуры, а также не изменяет правовой режим земель, предоставленных для ведения сельскохозяйственного производства.

Судами не исследованы также доводы прокуратуры о том, что земельный участок, предоставленный совхозу-заводу «Ливадия», относился к особо ценным землям в силу факта предоставления его в пользование государственным актом 1999 года, что не исключается и при наличии на участке сторонних землепользователей, а также не применены требования статьи 6 Закона Украины от 4 июня 2009 г. № 1442-VI «О структуре, полномочиях и особенностях правового и экономического режима имущественного комплекса Национального производственно-аграрного объединения «Массандра», действующие на момент принятия оспариваемых решений органа местного самоуправления.

Таким образом, состоявшиеся по делу судебные акты являются незаконными.

Суд первой инстанции не применил закон, подлежащий применению, неправильно определил имеющие значение для административного дела обстоятельства, изложенные в решении суда выводы не соответствуют обстоятельствам административного дела, следовательно, суд апелляционной инстанции верно отменил решение, как незаконное.

Вместе с тем у судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым отсутствовали правовые основания для принятия нового решения по имеющимся материалам дела, так как заявленные требования лежали на рассмотрении в порядке искового производства.

При таком положении президиум Верховного Суда Республики Крым правомерно отменил апелляционное определение. Однако постановление суда кассационной инстанции об оставлении в силе решения суда первой инстанции при указанных выше обстоятельствах является незаконным.

Судебная коллегия, установив существенные нарушения норм материального и процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов, считает необходимым отменить обжалуемые судебные акты, административное дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции для принятия решения в соответствии с требованиями законодательства.

Ввиду изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Ялтинского городского суда Республики Крым от 23 октября 2015 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 9 марта 2016 г. и постановление президиума Верховного Суда Республики Крым от 28 сентября 2016 г. отменить.

Дело по административному исковому заявлению заместителя прокурора г. Ялты о признании недействительными отдельных положений решений Массандровского поселкового совета от 3 сентября 2013 г. № 23, от 3 декабря 2013 г. № 12 о передаче земельных участков в собственность гражданам направить в Ялтинский городской суд Республики Крым для рассмотрения дела по существу в ином составе судей.

Председательствующий

Судьи

