



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 37-АПА19-1

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

14 марта 2019 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Александрова В.Н.,
судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.
при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению Полякова Сергея Юрьевича, Чуряевой Ларисы Николаевны о признании недействующим постановления Правительства Орловской области от 5 марта 2011 г. № 70 «О включении земельного участка в границы населенного пункта и изменении вида его разрешенного использования»

по апелляционной жалобе Полякова Сергея Юрьевича, Чуряевой Ларисы Николаевны на решение Свердловского областного суда от 15 ноября 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., объяснения представителей Полякова С.Ю. – Гречун О.Н., Чуряевой Л.Н. – Савенковой С.В., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения представителей Правительства Орловской области – Бухвостовой О.А. и Корнеевой С.Ю., Петрова Р.В. – Филипповой Ю.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., полагавшего, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Орловской области от 5 марта 2011 г. № 70 «О включении земельного участка в границы населенного пункта и изменении вида его разрешенного использования» (далее также – Постановление № 70)

принадлежащий Петрову Р.В. на праве собственности земельный участок с кадастровым номером [REDACTED], площадью 45 000 кв. м, относящийся к категории земель сельскохозяйственного назначения, включен в границы населенного пункта – с. Сабурово Сабуровского сельского сельсовета Орловского р-на Орловской обл., с изменением вида его разрешенного использования с «для сельскохозяйственного использования» на «для индивидуального жилищного строительства».

Поляков С.Ю., Чуряева Л.Н. обратились в Орловский областной суд с уточненным в ходе рассмотрения дела административным иском заявлением о признании Постановления № 70 недействующим, ссылаясь на его несоответствие положениям статьи 4¹ Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее также – Закон № 191-ФЗ) и статьям 2, 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее также – Закон № 172-ФЗ).

В обоснование указано, что оспариваемый нормативный правовой акт принят без учета требований к процедуре его принятия, поскольку к рассмотрению приняты документы, не соответствующие по форме и содержанию приказу Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 17 мая 2010 г. № 168 «Об описании содержания ходатайства о переводе находящихся в собственности Российской Федерации земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию и составе прилагаемых к нему документов» (далее – Приказ № 168). Процедура опубликования Постановления № 70 была нарушена.

В связи с противоречием испрашиваемого целевого назначения земельного участка схеме территориального планирования района имелись основания к отказу в удовлетворении заявления Петрова Р.В. Между тем, включение вышеуказанного земельного участка в черту населенного пункта с. Сабурово повлекло установление санитарных (защитных) разрывов и, как следствие, нарушение прав административных истцов, являющихся владельцами смежных земельных участков с кадастровыми номерами [REDACTED] и [REDACTED], относящихся к категории земель сельскохозяйственного назначения.

Решением Орловского областного суда от 15 ноября 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Поляков С.Ю. и Чуряева Л.Н. просят решение суда первой инстанции отменить, принять новый судебный акт об удовлетворении их требований. Полагают, что решение суда основано на неверном толковании норм материального права, выводы суда первой инстанции, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам административного дела. В обоснование приводят доводы, аналогичные указанным в административном иском заявлении.

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов прокурором, участвовавшим в деле, и заинтересованным лицом Петровым Р.В. представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что решение суда первой инстанции подлежит оставлению без изменения исходя из следующего.

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 (далее – ЗК РФ), Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

В силу подпункта 4 пункта 1 статьи 8 ЗК РФ перевод земель из одной категории в другую осуществляется в отношении земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с подпунктами 10 и 36 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» перевод земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель и изменение границ муниципальных образований в установленном порядке относится к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 4 Закона Орловской области от 17 марта 2009 г. № 879-ОЗ «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области» (далее – Закон № 879-ОЗ), действовавшего на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта, и части 4 статьи 5 Устава (Основного Закона) Орловской области, принятого Орловской областной Думой 26 февраля 1996 г. (далее – Устав Орловской области), высшим исполнительным органом государственной власти области является Правительство Орловской области.

Пунктом 27 статьи 19 Закона № 879-ОЗ к полномочиям Правительства Орловской области было отнесено принятие решений по ходатайствам о переводе земель и земельных участков из одной категории в другую.

Пунктом 6 части 1 статьи 72 Устава Орловской области закреплено, что Правительство Орловской области по предметам своей компетенции издает постановления и распоряжения. В силу части 2 статьи 30 Закона № 879-ОЗ акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства области.

С учетом приведенных норм федерального и регионального законодательства суд первой инстанции правомерно признал, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в пределах предоставленной компетенции, в установленной форме, что не оспаривается в рамках настоящего дела.

В обоснование требований о признании Постановления № 70 недействующим административные истцы сослались на нарушение процедур, предусмотренных статьей 4¹ Закона № 191-ФЗ и статьями 2, 7 Закона № 172-ФЗ, а также порядка опубликования нормативного правового акта, предусмотренного законодательством Орловской области.

Суд первой инстанции, установив отсутствие указанных нарушений и соответствие Постановления № 70 нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, пришел к обоснованному выводу об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

Судебная коллегия соглашается с указанным выводом суда, поскольку он соответствует фактическим обстоятельствам дела и основан на правильном применении норм материального права.

Порядок официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации определяется законом субъекта Российской Федерации и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан.

Частью 1 статьи 53 Закона Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (далее – Закон № 319-ОЗ, здесь и далее в редакции, действовавшей на дату принятия Постановления № 70) установлено, что постановления Правительства области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные постановления Правительства области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не применяются.

В силу части 1 статьи 56 Закона № 319-ОЗ официальным опубликованием нормативных правовых актов области считается публикация их полного текста в газете «Орловская правда», в «Собрании нормативных правовых актов Орловской области», в государственной специализированной информационной системе «Портал Орловской области – публичный информационный центр».

Согласно абзацу четвертому части 1 статьи 56 Закона № 319-ОЗ, действовавшему до 10 августа 2011 г., правовые акты, официально опубликованные в государственной специализированной информационной системе «Портал Орловской области – публичный информационный центр», подлежали последующему обязательному опубликованию в «Собрании

нормативных правовых актов Орловской области» с указанием даты официального опубликования в государственной специализированной информационной системе «Портал Орловской области – публичный информационный центр».

Раскрывая понятие официального опубликования нормативного правового акта, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 31 постановления от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснил, что в случае если законодательством Российской Федерации предусмотрено обязательное опубликование нормативного правового акта и в средстве массовой информации (в нескольких средствах массовой информации), и на «Официальном интернет-портале правовой информации», официальным опубликованием акта следует признавать его первое размещение в одном из предусмотренных мест опубликования.

Согласно части 7 статьи 30 Закона № 879-ОЗ датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства Орловской области считается дата первой публикации его текста в одном из источников официального опубликования Орловской области, установленных законодательством Орловской области.

В ходе судебного разбирательства установлено, что 23 марта 2011 г. оспариваемое Постановление № 70 было размещено в государственной специализированной информационной системе «Портал Орловской области – публичный информационный центр» в сети «Интернет».

Таким образом, населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, была обеспечена возможность ознакомиться с его содержанием путем опубликования в одном из официальных источников.

С учетом изложенного, правильным является вывод суда первой инстанции о том, что неопубликование оспариваемого постановления в «Собрании нормативных правовых актов Орловской области» не свидетельствует о нарушении порядка обнародования нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и, соответственно, не может служить основанием для признания его недействующим.

Частью 1 статьи 4¹ Закона № 191-ФЗ (здесь и далее в редакции, действовавшей на дату принятия оспариваемого нормативного правового акта) предусматривалось, что до утверждения генеральных планов городских округов, генеральных планов поселений, схем территориального планирования муниципальных районов, но не позднее 1 января 2012 г. включение земельных участков в границы населенных пунктов или исключение земельных участков из границ населенных пунктов осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном данной статьей, за исключением случаев включения земельных участков в границы городов федерального значения Москвы и Санкт-

Петербурга или исключения земельных участков из границ городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Согласно части 2 названной статьи в случае необходимости установления или изменения видов разрешенного использования земельных участков решение о включении земельных участков в границы населенных пунктов либо об исключении земельных участков из границ населенных пунктов принимается одновременно с решением об установлении или об изменении видов разрешенного использования включаемых в границы населенных пунктов земельных участков либо земельных участков, исключаемых из границ населенных пунктов.

Указанные решения принимаются на основе мотивированного заявления заинтересованного лица о включении земельного участка в границы населенного пункта либо об исключении земельного участка из границ населенного пункта и об установлении или об изменении вида разрешенного использования земельного участка, направляемого в орган местного самоуправления муниципального образования, на территориях которого находится населенный пункт, с приложением физическим лицом кадастрового паспорта земельного участка, включаемого в границы населенного пункта, копий документов, удостоверяющих личность заявителя, правоустанавливающих документов на земельный участок, включаемый в границы населенного пункта (часть 4 статьи 4¹ Закона № 191-ФЗ).

Процедура принятия решения включает в себя направление органом местного самоуправления в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации указанного заявления, заключения о возможности и целесообразности включения земельного участка в границы населенного пункта либо исключения земельного участка из границ населенного пункта, а также о возможности установления или изменения вида разрешенного использования земельного участка, заключение о результатах публичных слушаний, проведенных по данным вопросам (части 5 и 13 статьи 4¹ Закона № 191-ФЗ). При этом согласно пункту 2 части 5 статьи 4¹ Закона № 191-ФЗ проведение публичных слушаний по указанным вопросам не требуется в случае включения земельного участка в границы населенного пункта в целях жилищного строительства.

В случаях, если не требуется предусмотренное частью 14 статьи 4¹ Закона № 191-ФЗ согласование с федеральными органами государственной власти, в установленный частью 18 названной статьи срок исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает решение о включении земельного участка в границу населенного пункта либо об исключении земельного участка из границы населенного пункта и об установлении или об изменении вида разрешенного использования земельного участка или отказывает в принятии решения.

Копия такого решения направляется в орган местного самоуправления муниципального образования, в границах которых расположен указанный земельный участок. В случае изменения исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации границы населенного

пункта путем включения земельных участков в границу населенного пункта или исключения земельных участков из границы населенного пункта при наличии генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов в указанные генеральные планы, схемы территориального планирования вносятся соответствующие изменения не реже одного раза в год. При этом согласование таких изменений и публичные слушания по вопросу внесения данных изменений в указанные генеральные планы, схемы территориального планирования не проводятся (часть 24 статьи 4¹ Закона № 191-ФЗ).

Как следует из пункта 3 части 1 статьи 7 Закона № 172-ФЗ (здесь и далее в редакции, действовавшей на дату принятия оспариваемого нормативного правового акта), перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных с установлением или изменением черты населенных пунктов.

При этом установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов (часть 1 статьи 8 Закона № 172-ФЗ).

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу, что Постановление № 70 принято Правительством Орловской области в соответствии с указанными выше процедурами.

Как установлено судом первой инстанции и подтверждается материалами дела, в администрацию Сабуровского сельского поселения с заявлением о включении земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] категории земель сельскохозяйственного назначения в границы населенного пункта с. Сабурово с изменением вида разрешенного использования с сельскохозяйственного использования на жилищное строительство обратилось физическое лицо, которому данный участок принадлежал на праве собственности. Заявление было мотивировано тем, что участок граничит с населенным пунктом с. Сабурово, жители которого нуждаются в объектах малоэтажного строительства. К заявлению прилагались документы, перечень которых приведен в части 4 статьи 4¹ Закона № 191-ФЗ.

Направляя заявление Петрова Р.В. с приложенными документами в Правительство Орловской области, администрация Сабуровского сельского поселения пришла к заключению о возможности и целесообразности включения указанного выше земельного участка в границы населенного пункта с изменением вида его разрешенного использования на малоэтажное строительство с целью привлечения населения в с. Сабурово (для развития сельского хозяйства).

Таким образом, целями указанных изменений названы расширение границ населенного пункта для последующего малоэтажного строительства для жителей с. Сабурово.

По результатам рассмотрения представленных документов Правительством Орловской области принято оспариваемое постановление об удовлетворении заявления Петрова Р.В.

Поскольку оспариваемый нормативный правовой акт принят в целях развития жилищного строительства, согласно пункту 2 части 5 статьи 4¹ Закона № 191-ФЗ проведение публичных слушаний не требовалось.

Доводы административных истцов о том, что форма и содержание заявления Петрова Р.В. о включении земельного участка в границы населенного пункта, перечень приложенных к нему документов, заключение о целесообразности включения должны соответствовать Приказу № 168, в связи с чем суд первой инстанции был обязан применить аналогию закона, являются ошибочными.

Указанный приказ не подлежит применению к спорным правоотношениям. Состав документов и порядок их подачи в компетентный орган при обращении заинтересованного лица с заявлением о включении земельного участка в границы населенного пункта прямо урегулированы положениями статьи 4¹ Закона № 191-ФЗ. Заявление Петрова Р.В. о переводе земельного участка сельскохозяйственного назначения в категорию земель населенных пунктов мотивировано, перечень приложенных к нему документов соответствует требованиям части 4 статьи 4¹ Закона № 191-ФЗ, согласно которой требовать представления иных документов, за исключением документов, предусмотренных данной частью, не допускается.

Предоставление документов, предусмотренных Законом № 172-ФЗ, согласно части 23 статьи 4¹ Закона № 191-ФЗ допускалось только до 1 января 2008 г. и по инициативе заинтересованного лица.

Не могут быть признаны обоснованными и доводы о наличии прямого запрета на перевод земельного участка сельскохозяйственного назначения в другую категорию со ссылками на пункты 1, 3 статьи 4 Закона № 172-ФЗ и пункт 2 части 19 статьи 4¹ Закона № 191-ФЗ.

Исходя из названных законоположений, применительно к рассматриваемому делу основаниями к отказу исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую и, соответственно, для отказа в принятии решения о включении земельного участка в границу населенного пункта являются: установление федеральными законами ограничения перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо запрета на такой перевод, а также установление несоответствия испрашиваемого в заявлении целевого назначения земельных участков утвержденным в установленном порядке документам территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

При этом запрет в переводе установлен для случаев, когда документы территориального планирования муниципальных образований, устанавливающие иное, чем указано в заявлении заинтересованного лица использование земельного участка, утверждены в установленном порядке, что предполагает вступление их в силу.

В данном случае Схема территориального планирования Орловской области утверждена постановлением Правительства Орловской области от 8 апреля 2011 г. № 107, то есть после принятия оспариваемого нормативного правового акта.

Схема территориального планирования Орловского района Орловской области, утвержденная постановлением Орловского районного Совета народных депутатов от 29 сентября 2010 г. № 41/361-РС, официально опубликована 27 октября 2011 г. и, соответственно, по состоянию на 5 марта 2011 г. указанный нормативный правовой акт не вступил в силу.

Таким образом, на момент принятия Правительством Орловской области оспариваемого Постановления № 70 применительно к территории Орловской области и Орловского района Орловской области не имелось утвержденных в установленном порядке схем территориального планирования.

В связи с этим препятствия для перевода принадлежащего Петрову Р.В. земельного участка из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель населенных пунктов в целях жилищного строительства одновременно с изменением вида разрешенного использования участка, отсутствовали.

При указанных обстоятельствах Судебная коллегия считает правильным вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Не могут быть приняты во внимание Судебной коллегией ссылки в апелляционной жалобе на часть 2 статьи 7 Закона № 172-ФЗ. Указанные в данной правовой норме положения, как прямо следует из ее содержания, регулируют вопросы перевода в иную категорию земельных участков в составе земель сельскохозяйственных угодий.

Доводы жалобы о нарушении при принятии оспариваемого нормативного правового акта требований части 24 статьи 4¹ Закона № 191-ФЗ ввиду невнесения сведений об изменении границы населенного пункта с. Сабурово в Генеральный план Сабуровского сельского поселения Орловского района Орловской области, утвержденный решением Сабуровского сельского Совета народных депутатов от 8 июня 2012 г. № 13/40-СС (далее – Генеральный план), и в Правила землепользования и застройки Сабуровского сельского поселения Орловского района Орловской области, утвержденные решением Сабуровского сельского Совета народных депутатов от 15 августа 2012 г. № 15/45-СС (далее – Правила землепользования и застройки), основанием к отмене решения суда не являются, поскольку проверка законности и обоснованности таких действий (бездействия), включая правильность применения норм права, не входит в предмет рассмотрения по настоящему административному делу.

Кроме того, исследованными судом первой инстанции доказательствами подтверждается, что земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] картой функциональных зон Генерального плана отнесен к зоне проектируемой жилой застройки, картой градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки – к зоне застройки индивидуальными и блокированными жилыми домами (ЖЗ).

Приобретая в 2016–2017 гг. в долевую собственность смежные с участком Петрова Р.В. земельные участки сельскохозяйственного назначения, административные истцы Поляков С.Ю. и Чуряева Л.Н. должны были учитывать существующее землепользование.

Поскольку по делу не установлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии оспариваемого нормативного правового акта федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд первой инстанции законно и обоснованно отказал в удовлетворении административного иска.

Руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Орловского областного суда от 15 ноября 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Полякова Сергея Юрьевича, Чуряевой Ларисы Николаевны – без удовлетворения/

Председательствующий, [REDACTED]

Судьи [REDACTED]