

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-860

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

14 января 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

судей Верховного Суда
Российской Федерации

Бугакова О.А.,
Кириллова В.С.

при секретаре

Вознесенской Н.Г.

с участием прокурора

Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Багирова Александра Вадимовича о признании недействующим подпункта «а» пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022–2024 годах, а также о случаях установления льготной арендной платы по договорам аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и размере такой платы» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2022 г. № 2536),

установил:

Правительством Российской Федерации 9 апреля 2022 г. издано постановление № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022–2024 годах, а также о случаях установления льготной арендной платы по договорам аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и размере такой платы» (далее также – Постановление). Нормативный правовой акт размещён на «Официальном

интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 12 апреля 2022 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 18 апреля 2022 г., № 16, ст. 2671.

Согласно подпункту «а» пункта 1 Постановления (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2022 г. № 2536, действовавшей на день обращения административного истца с заявленным требованием в Верховный Суд Российской Федерации) в 2022–2024 гг. допускается наряду со случаями, предусмотренными Земельным кодексом Российской Федерации, продажа без проведения торгов земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, отдыха (рекреации), производственной деятельности, нужд промышленности и предоставленных в аренду, при условии отсутствия у уполномоченного органа, предусмотренного статьёй 392 Земельного кодекса Российской Федерации, информации о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустранённых нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2024 г. № 1483 приведённое предписание дополнено словами: «а также при наличии в установленных правилами землепользования и застройки градостроительных регламентах испрашиваемого вида разрешенного использования земельного участка применительно к территориальной зоне, в границе которой расположен земельный участок».

Подпункт «а» пункта 1 Постановления действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2024 г. № 1483, размещённого на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 2 ноября 2024 г., опубликованного в Собрании законодательства Российской Федерации 4 ноября 2024 г., № 45.

Багиров А.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим подпункта «а» пункта 1 Постановления как допускающего наряду со случаями, предусмотренными Земельным кодексом Российской Федерации, продажу без проведения торгов земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, предназначенных для ведения огородничества для собственных нужд и предоставленных в аренду, при условии отсутствия у уполномоченного органа, предусмотренного статьёй 39² Земельного кодекса Российской Федерации, информации о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустранённых нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании такого земельного участка. Считает, что оспариваемое положение нормативного правового акта противоречит пункту 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пункту 1

части 1 статьи 8 Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», статье 8 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», не отвечает критерию правовой определённости и допускает неоднозначное толкование при его применении, нарушает его права и законные интересы на приобретение в собственность без проведения торгов земельного участка, ранее предоставленного в аренду для целей ведения огородничества.

По мнению административного истца, Постановление запрещает предоставление в собственность без проведения торгов земельных участков, предоставленных гражданам для ведения огородничества, если: градостроительный регламент территориальной зоны, в границах которой расположен такой земельный участок, не содержит в качестве основного или условно разрешённого вида использования вид разрешённого использования «для ведения огородничества»; такие земельные участки сформированы в жилых зонах в границах населённых пунктов; такие земельные участки не расположены в границах территорий огородничества, то есть используются для ведения огородничества в индивидуальном порядке; генеральными планами или проектами генеральных планов муниципальных образований (субъектов Российской Федерации, в том числе городов федерального значения) на территории населённого пункта не запланировано в будущем ведение огородничества в индивидуальном порядке. Неопределённость и неточность формулировок подпункта «а» пункта 1 Постановления позволяет уполномоченным органам отказывать гражданам в приобретении земельных участков без проведения торгов по основаниям, которые не предусмотрены Постановлением. Из текста оспариваемой нормы непонятно, какие условия должны быть соблюдены для того, чтобы гражданин мог приобрести земельный участок, находящийся у него в аренде, в собственность без проведения торгов. Оспариваемое положение не содержит указания на закрытый перечень требований для приобретения земельного участка в собственность без проведения торгов и позволяет уполномоченным органам указывать любые иные основания для отказа в предоставлении земельного участка, которые не предусмотрены подпунктом «а» пункта 1 Постановления, что противоречит целям принятия нормативного правового акта.

В обоснование заявленных требований Багиров А.В. указывает, что распоряжением Комитета имущественных отношений г. Санкт-Петербурга (далее – Комитет) от 5 октября 2020 г. № 1886-РЗК было согласовано предоставление ему в аренду без проведения торгов земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, площадью 1062 кв. м в границах муниципального образования г. Санкт-Петербурга пос. Парголово с видом разрешённого использования «для ведения огородничества». 11 декабря 2020 г. между ним и Комитетом был заключён договор аренды данного участка для ведения огородничества. Данный вид разрешённого использования указан также в выписке из Единого государственного реестра недвижимости. Правомерность предоставления

административному истцу этого земельного участка для ведения огородничества подтверждена в судебном порядке. 30 ноября 2022 г. административный истец обратился в Комитет с заявлением о предоставлении указанного земельного участка в собственность без проведения торгов на основании подпункта «а» пункта 1 Постановления, в чём ему было отказано. Багиров А.В. с таким решением не согласился и оспорил его в суде. Решением Смольнинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 12 декабря 2023 г. административному истцу отказано в удовлетворении заявленных требований. Данное решение он обжаловал в апелляционном порядке.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, уполномоченная представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указала, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

В судебном заседании представители административного истца Жареный А.В. и Мухин А.Н. поддержали заявленное требование.

Представители Правительства Российской Федерации Бутовецкий А.И., Зайцева Ю.А. и Новикова Д.С. возражали против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителей административного истца Жареного А.В. и Мухина А.Н., возражения представителей Правительства Российской Федерации Бутовецкого А.И., Зайцевой Ю.А. и Новиковой Д.С., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации определены Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно статье 5 которого Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

Согласно пункту 2 статьи 2 Земельного кодекса Российской Федерации Правительство Российской Федерации принимает решения, регулирующие земельные отношения, в пределах полномочий, определённых данным кодексом, федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации, регулирующими земельные отношения.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 8 Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ) (в редакции, действующей на момент принятия Постановления) в 2022 г. при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, Правительство Российской Федерации вправе установить особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе дополнительно определить случаи предоставления таких земельных участков без проведения торгов и сократить сроки предоставления таких земельных участков.

Федеральными законами от 19 декабря 2022 г. № 519-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» и от 25 декабря 2023 г. № 625-ФЗ «О внесении изменений в статью 98 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» на 2023 и 2024 гг. продлён срок действия приведённых выше особенностей (статьи 23 и 15 соответственно).

Во исполнение полномочий, предоставленных федеральным законодателем, Правительством Российской Федерации принято Постановление, которое определяет особенности регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022–2024 гг., а также случаи установления льготной арендной платы по договорам аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и размер такой платы.

Процедура издания, введения в действие и опубликования оспариваемого нормативного правового акта соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации во исполнение возложенных на него федеральным законодателем полномочий в пределах предоставленной компетенции. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Доводы административного истца о противоречии подпункта «а» пункта 1 Постановления пункту 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статье 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», пункту 1 части 1 статьи 8 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» являются несостоятельными, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права.

Порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, урегулирован положениями главы V¹ Земельного кодекса Российской Федерации.

Подпунктом 3 пункта 1 статьи 39¹ названного кодекса определено, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в том числе на основании договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду.

В силу пункта 1 статьи 39⁶ Земельного кодекса Российской Федерации договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 данной статьи.

Порядок предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов установлен статьёй 39¹⁷ поименованного кодекса.

Постановление разработано в целях защиты национальных интересов Российской Федерации от недружественных действий иностранных государств и международных организаций и определяет механизмы, упрощающие установленные законодательством Российской Федерации процедуры предоставления земельных участков, находящихся в государственной, муниципальной или федеральной собственности, без проведения торгов, и льготный размер арендной платы за земельные участки, находящиеся в федеральной собственности.

Исходя из положений Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», законодатель делегировал Правительству Российской Федерации право самостоятельно устанавливать особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе дополнительно определять случаи предоставления таких земельных участков без проведения торгов и сократить сроки предоставления таких земельных участков, однако при этом критерии (условия) и особенности предоставления таких земельных участков в законе не определил и фактически передал решение этого вопроса на усмотрение Правительства Российской Федерации.

Предусмотренное подпунктом «а» пункта 1 Постановления нормативное регулирование осуществлено в пределах дискреционных полномочий Правительства Российской Федерации как в действовавшей на день обращения административного истца с данным административным иском, так и в действующей в настоящее время редакции.

Вопреки доводам административного истца, оспариваемая норма не содержит положений, которые бы позволяли уполномоченным органам указывать любые иные, не установленные ею и Земельным кодексом Российской Федерации, основания для отказа в предоставлении земельного участка.

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, по-иному регулирующего вопросы продажи без проведения

торгов земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, отдыха (рекреации), производственной деятельности, нужд промышленности и предоставленных в аренду, которые могли бы вступить в противоречие с оспариваемыми нормами, не имеется.

Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов осуществляется в соответствии с общими требованиями, предусмотренными земельным законодательством, с учётом особенностей, определённых Постановлением.

Приведённые административным истцом нормы Земельного кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» касаются состава земель в Российской Федерации, видов разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства, сведений об объекте недвижимости, подлежащих включению в кадастр недвижимости, и не регулируют вопросы продажи без проведения торгов земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и земельного участка, государственная собственность на который не разграничена.

Таким образом, оспариваемое предписание Постановления соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, изложено понятным и доступным образом, отвечает критерию правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускает неоднозначного толкования при его применении, а потому не может расцениваться как нарушающие права административного истца.

Доводы административного истца фактически сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее правовое регулирование в части необходимости детальной регламентации механизма применения оспариваемых норм, что не может служить правовым основанием для удовлетворения административного иска.

Как следует из содержания административного искового заявления, требование Багирова А.В. фактически основано на несогласии с состоявшимися судебными актами. Вместе с тем доводы административного истца направлены на оценку правильности выбора и применения норм права определённым правоприменителем в отношениях с участием административного истца и связаны с необходимостью установления конкретных фактических обстоятельств, что не входит в предмет рассмотрения по настоящему административному делу.

С учётом того, что подпункт «а» пункта 1 Постановления в указанном административным истцом аспекте не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2

части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

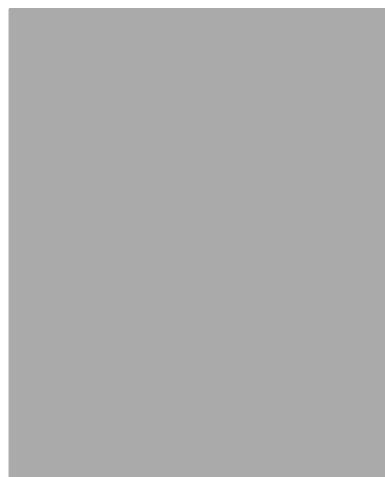
решил:

в удовлетворении административного искового заявления Багирова Александра Вадимовича о признании недействующим подпункта «а» пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022–2024 годах, а также о случаях установления льготной арендной платы по договорам аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и размере такой платы» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2022 г. № 2536) отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

О.А. Бугаков

В.С. Кириллов