



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-АПГ12-19

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва

28 ноября 2012 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Хаменкове В.Б. судей Калининой Л.А., Горчаковой Е.В., при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела дело по апелляционным жалобам Муталибова Ш.А., Шамардиной И.А., А.А. и Булатова Е.Я. на решение Московского областного суда от 7 августа 2012 года, которым им отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими абзацев второго и третьего статьи 2, пункта 3 части 3 статьи 3 Закона Московской области от 1 июня 2011 года № 73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Муталибова Ш.А., Шамардиной И.А. и Булатова Е.Я. - Кувяткиной Е.Н., объяснения Шамардиной И.А., поддержавших доводы апелляционных жалоб, представителя Губернатора Московской области Долговой Т.С., возражавшей против удовлетворения доводов, изложенных в апелляционных жалобах, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда первой инстанции законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

Закон Московской области от 1 июня 2011 года № 73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» (с последующими изменениями) определяет случаи, нормы и порядок бесплатного предоставления многодетным семьям земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также

земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, для целей индивидуального жилищного строительства, дачного строительства, ведения садоводства.

Так, статья 2 данного Закона определяет следующие понятия: многодетная семья - лица, состоящие в зарегистрированном браке, либо матери (отцы), не состоящие в зарегистрированном браке (далее - одинокие матери (отцы), имеющие троих и более детей в возрасте до 18 лет, проживающих совместно с ними (в том числе усыновленных, пасынков и падчериц); члены многодетной семьи - супруги либо одинокая(ий) мать (отец) и их дети в возрасте до 18 лет (в том числе усыновленные, пасынки и падчерицы); заявитель - один из родителей, усыновитель, отчим (мачеха), представляющий интересы членов многодетной семьи в отношениях, регулируемых настоящим Законом; также указывает, что в составе многодетной семьи не учитываются дети: находящиеся на полном государственном обеспечении; в отношении которых родители лишены родительских прав или ограничены в родительских правах; в отношении которых отменено усыновление; находящиеся под опекой и попечительством, в том числе дети, находящиеся в приемных семьях.

В соответствии со статьёй 3 этого же Закона земельные участки предоставляются многодетным семьям, состоящим на учёте в целях предоставления земельных участков в соответствии с настоящим Законом (часть 1). Предоставление земельных участков многодетным семьям осуществляется на основании решений органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков (часть 2). Право на бесплатное предоставление земельных участков имеют многодетные семьи, которые отвечают одновременно следующим условиям на дату подачи заявления, указанного в статье 6 настоящего Закона: члены многодетной семьи являются гражданами Российской Федерации; родители либо одинокая(ий) мать (отец), усыновители, отчим (мачеха), с которым(и) совместно проживают трое и более детей, имеют место жительства на территории Московской области не менее 5 лет; трое и более детей многодетной семьи не достигли возраста 18 лет и имеют место жительства на территории Московской области; члены многодетной семьи не имеют земельного участка площадью 0,06 га и более в собственности, на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования на территории Московской области; члены многодетной семьи не являются собственниками жилых домов (строений) на территории Московской области; члены многодетной семьи не производили отчуждение, а также раздел принадлежащих им на праве собственности земельных участков площадью 0,06 га и более со дня вступления в силу настоящего Закона (часть 3). В случае, если один из членов многодетной семьи, отвечающей условиям, установленным частью 3 настоящей статьи, имеет на праве аренды земельный участок, находящийся в государственной или

муниципальной собственности, право на бесплатное получение в долевую собственность в равных долях такого земельного участка имеют все члены многодетной семьи в случае, если размер земельного участка соответствует размерам, установленным статьей 4 настоящего Закона (часть 4). Земельные участки бесплатно предоставляются в собственность многодетным семьям однократно. Земельные участки бесплатно предоставляются членам многодетных семей в долевую собственность в равных долях (части 5 и 6 Закона).

Муталибов Ш.А., Шамардина И.А. и Булатов Е. Я. обратились в Московский областной суд с заявлением о признании недействующим абзаца второго статьи 2 Закона Московской области от 1 июня 2011 года № 73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» в части слов «в возрасте до 18 лет». Кроме того, Шамардина И.А. и Булатов Е. Я. просили признать недействующим абзац третий статьи 2 названного Закона Московской области в части слов «в возрасте до 18 лет», а также пункт 3 части 3 статьи 3 этого же Закона Московской области в части слов «не достигли возраста 18 лет».

В обоснование заявленных требований Муталибов Ш.А., Шамардина И.А. и Булатов Е. Я. ссылаясь на противоречие указу Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 года № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей», Закону Московской области от 12 января 2006 года № 1/2006-ОЗ «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области», указывали на то, что установленный оспариваемыми нормами возрастной ценз для детей при определении понятий «многодетная семья» и «члены многодетной семьи», а также условий бесплатного предоставления земельных участков нарушает их права и законные интересы, лишает возможности получить меру социальной поддержки в виде бесплатного предоставления земельного участка многодетным семьям, у которых некоторые из детей достигли 18-ти лет, но не достигли 23-х лет и продолжают обучаться в образовательных учреждениях по очной форме обучения. В связи с достижением детьми возраста 18-ти лет им отказано в бесплатном предоставлении земельных участков. При этом один из детей Шамардиной И.А. и Булатова Е.Я. достиг возраста совершеннолетия на день подачи ими заявления о предоставлении земельного участка, но на момент вступления в законную силу оспариваемого Закона Московской области ребёнку ещё не исполнилось 18 лет.

Заявители считали, что предоставление земельного участка в порядке статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации является мерой социальной поддержки для многодетной семьи и, следовательно, понятие «многодетная семья», сформулированное в Законе Московской области от 12 января 2006 года № 1/2006-ОЗ «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области», должно распространять своё действие на отношения, регламентированные оспариваемым Законом Московской области.

Представители Московской областной Думы и Губернатора Московской области – Мерцалова Т.С. и Долгова О.Г. возражали против удовлетворения заявленных требований.

Решением Московского областного суда от 7 августа 2012 года Муталибову Ш.А., Шамардиной И.А. и Булатову Е. Я.

В апелляционных жалобах Муталибов Ш.А., Шамардина И.А. и Булатов Е. Г. просят решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, вынести новое решение, которым удовлетворить заявленные ими требования в полном объёме.

Заинтересованные лица своевременно и надлежащим образом извещены о месте и времени судебного заседания.

Изучив доводы апелляционных жалоб, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам не усматривает оснований для отмены решения в порядке статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Политика Российской Федерации как социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты; материнство и детство, семья находятся под защитой государства; мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации (статья 7, часть 3 статьи 19, часть 1 статьи 38 Конституции Российской Федерации).

Приведённым положениям Конституции Российской Федерации, обуславливающим необходимость обеспечения на основе общепринятых в социальных государствах стандартов родителям и другим лицам, воспитывающим детей, возможности достойно выполнять соответствующие социальные функции, корреспондируют требования Конвенции о правах ребёнка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года), которая исходя из принципа приоритета интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни обязывает подписавшие её государства принимать все законодательные и административные меры к тому, чтобы обеспечить детям необходимые для их благополучия защиту и заботу, принимая во внимание права и обязанности родителей, опекунов и других лиц, несущих за них ответственность по закону (пункт 2 статьи 3 Конвенции).

Для целей поименованной Конвенции ребёнком признаётся лицо, не достигшее 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребёнку, он не достигает совершеннолетия ранее (статья 1).

В соответствии со статьёй 27 Гражданского кодекса Российской Федерации ребёнок приобретает полную дееспособность ранее 18 при вступлении в брак и эмансипации.

Согласно статье 54 Семейного кодекса Российской Федерации ребёнком

признаётся лицо, не достигшее возраста 18 лет (совершеннолетия).

Государственная поддержка семьи, материнства, отцовства, детства в настоящее время приобретает особую социальную значимость и является приоритетной задачей национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы (указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 года № 761).

Правовое регулирование общественных отношений по реализации статей 7 и 38 Конституции Российской Федерации, а именно выбор конкретных мер защиты семьи, определение условий и порядка их предоставления, является предметом совместного ведения 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, принятые по этим вопросам, не могут противоречить федеральным законам (пункта «ж» части 1 статьи 72, часть 2 и часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В силу статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации граждане, имеющие трёх и более детей, имеют право приобрести бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов Российской Федерации.

В связи с этим законодатель Московской области, устанавливая механизм реализации бесплатного предоставления многодетным семьям земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, для целей индивидуального жилищного строительства, не лишён возможности сформулировать понятие «многодетная семья».

При этом, как следует из текста оспариваемого Закона категории семей, относящихся к многодетным и нуждающихся в бесплатном получения земельных участков, установлены законодателем Московской области с учётом такого критерия, как наличие в семье трёх и более несовершеннолетних детей, что само по себе не может свидетельствовать о противоречии федеральному законодательству, поскольку предусмотренное федеральным законодателем право граждан, имеющих трёх и более детей, получить бесплатный земельный участок для индивидуального жилищного строительства не отменено и не изменено.

Доводы заявителя, сводящиеся к тому, что понятие «многодетная семья» региональным законодателем сформулировано без учёта статьи 1 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без

попечения родителей», статьи 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», Указа Президента Российской Федерации от 29 октября 2009 года № 219 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты детей военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, погибших (умерших), пропавших без вести при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей)», статьи Федерального закона от 24 июля 1998 года №125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», статьи 9 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», статьи 8 Федерального закона от 15 декабря 2001 года №166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»), а также Закона Московской области от 12 января 2006 года № 1/2006-ОЗ «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области», содержащих нормы о мерах социальной поддержки детей до достижения ими возраста 23 лет, не могут повлиять на отмену решения.

Из системного анализа поименованного федерального и регионального законодательства следует, что данные законы, являясь актами целевой направленности, не распространяют своё действие на льготное предоставление земельных участков для целей, предусмотренных статьёй 28 Земельного кодекса Российской Федерации, в связи с чем у суда нет оснований для их применения.

Других доводов, влекущих отмену решения суда первой инстанции, в апелляционных жалобах не приводится.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 199, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а :

решение Московского областного суда от 7 августа 2012 года оставить без изменения, апелляционные жалобы Муталибова Ш [] А [], Шамардиной И [] А [] и Булатова Е [] Я [] – без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи