



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 9-АПГ13-13

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

11 декабря 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Горчаковой Е.В. и Ксенофонтовой О.А.

при секретаре Акулове Д.Г.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Нижегородской области о признании недействующими отдельных положений Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области» и Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области» по апелляционному представлению прокурора Нижегородской области и апелляционным жалобам Правительства Нижегородской области, Законодательного Собрания Нижегородской области, администрации г. Нижний Новгород на решение Нижегородского областного суда от 10 сентября 2013 г., которым заявленные требования удовлетворены частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Правительства Нижегородской области по доверенности Бисиной П.С., представителей администрации г. Нижний Новгород по доверенности Пименовой И.В. и Волковой О.Ю., представителя администрации г. Сарова по доверенности Сысоевой А.В., поддержавших доводы апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я.,

полагавшей необходимым решение суда отменить в части и принять новое судебное постановление, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Закон Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области» опубликован 3 декабря 2011 г. в официальном печатном издании «Правовая среда», № 135(1400).

Законом Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З, опубликованным 5 июля 2013 г. в официальном печатном издании «Правовая среда», № 74(1630), в пять статей из шести Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области» внесены изменения, в том числе из наименования исключены слова «для индивидуального жилищного строительства».

Прокурор Нижегородской области обратился в суд с заявлением, уточнив в ходе судебного разбирательства свои требования, о признании недействующими отдельных положений поименованных законов.

По мнению прокурора, подпункт «а» пункта 3 статьи 1 Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З, которым в часть 1 статьи 2 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области», предусматривающую в качестве условия получения земельного участка бесплатно факт постоянного проживания родителей либо единственного родителя многодетной семьи на территории Нижегородской области, внесены изменения: слова «постоянно проживающими на территории Нижегородской области» заменены словами «при условии постоянного проживания родителей либо единственного родителя многодетной семьи на территории Нижегородской области не менее 5 лет», в части слов «не менее 5 лет» противоречит Закону Российской Федерации от 25 июня 1993г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», поскольку ограничивает конституционное право граждан и ставит его реализацию в зависимость от наличия регистрации по месту жительства.

Статья 4¹ названного регионального закона №168-З (на день его принятия 1 декабря 2011 г. имела 10 частей), регламентирующая вопросы принятия решения о бесплатном предоставлении земельного участка, подпунктом «л» пункта 6 статьи 1 Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З дополнена частью 11, согласно которой при предоставлении земельного

участка наряду с другими документами представляется выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах на передаваемый земельный участок и на жилой дом, находящийся на передаваемом земельном участке.

Прокурор считал, что приведённая норма Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-ФЗ не соответствует положениям Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который не предусматривает в перечне документов, обязательных для представления гражданином для получения государственной или муниципальной услуги, правоустанавливающие документы на объекты недвижимости.

Как указано в заявлении, Закон Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области» после внесённых в него 4 июля 2013 г. изменений, то есть в редакции Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З (далее - Закон Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З), фактически вместо установления случаев и порядка приобретения земельных участков бесплатно гражданами, имеющими трёх и более детей, как это предписано абзацем вторым пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации, установил порядок предоставления земельного участка для индивидуального жилищного строительства на основании договора аренды на условиях, не соответствующих земельному и гражданскому законодательству.

В связи с изложенным прокурор просил признать недействующими абзац второй части 2¹ статьи 3, часть 2² статьи 3 (об условиях и сроках заключения договора аренды земельного участка на время строительства индивидуального жилого дома), предусматривающую порядок бесплатного предоставления земельных участков, а также подпункты 6, 7 части 6 статьи 4 в части слов «договора аренды земельного участка либо от заключения» и «договор аренды земельного участка либо» соответственно, которыми урегулированы вопросы постановки на учёт многодетных семей, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков.

По указанным основаниям прокурор отдельные положения статьи 4¹ Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З о порядке принятия решения о бесплатном предоставлении земельного участка считал противоречащими федеральному законодательству:

- абзац первый части 7 в части слов «в аренду сроком на три года», «и последующего бесплатного предоставления земельного участка»;
- абзац первый части 8 в части слов «в аренду либо», «договор аренды земельного участка либо»;
- абзац второй части 8 в части слов «договор аренды земельного участка либо»;
- часть 9 в части слов «договора аренды земельного участка либо».

Прокурор просил признать недействующими абзац первый части 2¹ и часть 3³ статьи 3 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З, предусматривающие предоставление земельного участка в собственность после завершения строительства, ввода в эксплуатацию жилого дома и государственной регистрации права собственности на жилой дом, а также содержащий аналогичное положение абзац первый части 10 статьи 4¹ названного закона, согласно которому многодетная семья вправе обратиться с заявлением о бесплатном предоставлении земельного участка в собственность после завершения строительства жилого дома на земельном участке, предоставленном ей по договору аренды для индивидуального жилищного строительства, и государственной регистрации права общей долевой собственности на него, поскольку указанные нормы, по мнению заявителя, предусматривают предоставление многодетным семьям земельного участка в собственность бесплатно не для индивидуального жилищного строительства, а под уже построенным объектом недвижимости, что противоречит требованиям пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации.

Считая, что часть 2 статьи 6 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-ФЗ, содержащая запрет на применение названного закона к отношениям по предоставлению земельных участков, находящихся на территории городских округов город Нижний Новгород и город Саров, а также часть 3¹ статьи 3 этого же закона, не предусматривающая возможность бесплатного предоставления многодетным семьям земельных участков, расположенных на территории городского округа город Нижний Новгород, незаконно ограничивают права граждан и противоречат требованиям статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации, прокурор просил признать недействующими эти предписания.

При этом в отношении города Сарова, являющегося закрытым административно-территориальным образованием, прокурор дополнительно сослался на положения Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» об ограничении прав граждан, проживающих или работающих в закрытом административно-территориальном образовании, не иначе как на основании законов Российской Федерации.

Решением Нижегородского областного суда от 10 сентября 2013 г. заявление удовлетворено частично.

Признаны недействующими с момента вступления в законную силу данного решения:

- подпункт «л» пункта 6 статьи 1 Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З в части обязательного представления одним из родителей многодетной семьи выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах на передаваемый земельный участок и на жилой дом, находящийся на передаваемом земельном участке;

- абзац первый части 2.1 статьи 3 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З в части слов «после завершения строительства, ввода в эксплуатацию жилого дома и государственной регистрации права собственности на жилой дом»;

- часть 3.3 статьи 3 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З в части слов «после завершения строительства, ввода в эксплуатацию жилого дома и государственной регистрации права собственности на жилой дом»;

- часть 3.1 статьи 3 Закона Нижегородской области 1 декабря 2011 г. № 168-З в части, не предусматривающей возможность предоставления органами местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород земельных участков на территории городского округа город Нижний Новгород;

- часть 2 статьи 6 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З в части неприменения положений данного закона к отношениям по предоставлению земельных участков, находящихся на территории города Нижний Новгород.

В удовлетворении остальных требований отказано.

В апелляционном представлении прокурор Нижегородской области ставит вопрос об отмене решения суда в той части, в которой отказано в удовлетворении заявленных требований в связи с неправильным определением обстоятельств, имеющих значение для дела, несоответствием выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела и неправильным применением норм материального права.

В апелляционных жалобах Правительство Нижегородской области, Законодательное Собрание Нижегородской области, администрация г. Нижний Новгород просят решение суда первой инстанции отменить в части, в которой требования прокурора Нижегородской области удовлетворены, как постановленное с нарушением норм материального права.

Относительно апелляционного представления Законодательным Собранием Нижегородской области, администрацией г. Сарова поданы возражения о необоснованности его доводов.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной инстанции представители Законодательного Собрания Нижегородской области и министерства государственного имущества и земельных ресурсов Нижегородской области не явились.

В соответствии с положениями части 3 статьи 167 и части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, принимая во внимание, что в силу части 2 статьи 252 названного закона неявка в судебное заседание заявителя, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, надлежащим образом извещённых о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению

заявления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных представления и жалоб, Судебная коллегия по административным делам приходит к следующему.

В соответствии с подпунктами «в», «к» статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, пункт 1 статьи 2 Земельного кодекса Российской Федерации).

Одним из основных принципов земельного законодательства, состоящего из Земельного кодекса Российской Федерации и изданных в соответствии с ним иных федеральных и региональных актов земельного законодательства, является принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (подпункт 7 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации).

Вопросы приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, урегулированы статьёй 28 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно пункту 2 которой предоставление таких земельных участков в собственность осуществляется за плату.

Вместе с тем федеральный законодатель в абзаце втором (введён в действие Федеральным законом от 14 июня 2011 г. № 138-ФЗ) приведённого пункта предусмотрел право граждан, имеющих трёх и более детей, приобрести находящийся в государственной или муниципальной собственности земельный участок бесплатно, а также без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов, в том числе для индивидуального жилищного строительства, в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов Российской Федерации.

Иного правового регулирования вопроса предоставления земельного участка многодетным семьям бесплатно на федеральном уровне не предусмотрено, то есть федеральный законодатель, внося изменения в пункт 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации, предоставил полномочия по определению оснований, круга лиц и условий для бесплатного предоставления земли законодателю субъекта Российской Федерации.

В связи с изложенным Судебная коллегия не может не согласиться с суждением суда первой инстанции о том, что оспариваемые прокурором правовые предписания приняты Законодательным Собранием Нижегородской области в пределах полномочий, что приведённая федеральная норма не содержит каких-либо ограничений в установлении порядка предоставления земельных участков многодетным семьям бесплатно.

Конституционный Суд Российской Федерации в определениях от 29 мая 2012 г. № 918-О и от 25 февраля 2013 г. № 193-О обратил внимание на то обстоятельство, что федеральный законодатель и законодатель субъекта Российской Федерации располагают достаточно широкой свободой усмотрения при разрешении вопроса, изложенного в абзаце втором пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации, что предоставление многодетным семьям земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства с последующим их предоставлением в собственность бесплатно направлено на реализацию конституционного права иметь землю в частной собственности.

Поскольку в Земельном кодексе Российской Федерации отсутствуют обязательные предписания о порядке предоставления бесплатно земельных участков многодетным гражданам на основании пункта 2 статьи 28 названного кодекса, суд правомерно сделал вывод о том, что установление в оспариваемом региональном нормативном правовом акте условия обязательного заключения на время строительства индивидуального жилого дома договора аренды, сроков его заключения и иных вопросов, касающихся договора аренды, в абзаце втором части 2¹, в части 2² статьи 3, в абзаце первом части 7, в частях 8-10 статьи 4¹, а также закрепление в качестве основания для снятия многодетной семьи с учёта лиц, имеющих право на бесплатное получение земельного участка в собственность, отказа от заключения договора аренды в пункте 7 части 6 статьи 4 закона области от 1 декабря 2011 г. № 168-З являются элементами порядка предоставления земельного участка указанной категории граждан бесплатно.

Анализ норм Земельного кодекса Российской Федерации, регулирующих аналогичные земельные правоотношения с иными категориями граждан, позволяет сделать вывод о том, что под порядком предоставления земельных участков в собственность многодетным семьям бесплатно следует понимать последовательность действий, совершаемых при наличии установленных законом субъекта Российской Федерации обстоятельств сторонами земельных правоотношений, результатом которых является приобретение земельного участка многодетной семьёй бесплатно, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов, в том числе для индивидуального жилищного строительства.

Верным является заключение суда первой инстанции о том, что приведённые региональные законоположения не противоречат пункту 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации, а также статье 30¹

указанного кодекса, которая регулирует особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства иным субъектам земельных правоотношений.

Однако суд первой инстанции не принял во внимание, что в абзаце первом части 10 статьи 4¹ закона области, согласно которому обратиться с заявлением о бесплатном предоставлении земельного участка в собственность можно обратиться только после завершения строительства жилого дома на земельном участке, предоставленном многодетной семье по договору аренды для индивидуального жилищного строительства, и государственной регистрации права собственности на него, фактически предусмотрена обязанность многодетной семьи зарегистрировать право общей долевой собственности на дом, несмотря на то, что вопросы создания такой собственности на жилой дом регулируются гражданским законодательством (глава 16 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В силу положений статьи 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации, следовательно, абзац первый части 10 статьи 4¹ оспариваемого закона в части слов «общей долевой» принят субъектом Российской Федерации с превышением полномочий и подлежит признанию недействующим.

Обоснованно суд первой инстанции отказал в признании недействующим в части слов «не менее 5 лет» подпункт «а» пункта 3 статьи 1 Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З, которым в части 1 статьи 2 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З слова «постоянно проживающими на территории Нижегородской области» заменены словами «при условии постоянного проживания родителей либо единственного родителя многодетной семьи на территории Нижегородской области не менее 5 лет».

Установление пятилетнего срока проживания на территории Нижегородской области для многодетной семьи, имеющей право на получение в собственность земельного участка бесплатно, также является реализацией законодателем субъекта Российской Федерации предоставленного Земельным кодексом Российской Федерации полномочия по установлению порядка и случаев предоставления бесплатно земельных участков на территории Нижегородской области многодетным семьям. Следовательно, оспариваемое положение нельзя расценить как ограничение конституционного права гражданина. Статья 36 Конституции Российской Федерации, провозглашая право гражданина иметь в частной собственности землю, вместе с тем не гарантирует бесплатное предоставление земельных участков.

При этом не имеет правового значения для настоящего дела ссылка прокурора Нижегородской области на положения статьи 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», согласно которой регистрационный учёт

граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации осуществляется в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом, а отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, конституциями и законами республик в составе Российской Федерации.

Соглашаясь с мнением суда о том, что отсутствуют противоречия между названной региональной нормой и федеральным законодательством, Судебная коллегия считает необходимым обратить внимание на то обстоятельство, что субъект Российской Федерации, регулируя порядок реализации права многодетной семьи на получение земельного участка бесплатно, установленного статьёй 28 Земельного кодекса Российской Федерации, в целях социальной поддержки многодетных семей вправе исходя из сложившейся социально-экономической и демографической ситуации для предупреждения злоупотребления правом гражданами предусмотреть определённые организационно-учётные правила, к которым следует отнести и срок проживания на территории области.

Вместе с тем Судебная коллегия считает неправильным отказ суда первой инстанции в признании недействующим пункта 6 части 6 статьи 4 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З, согласно которому многодетная семья снимается с учёта лиц, имеющих право на получение земельного участка бесплатно, в случае отказа от заключения договора аренды земельного участка, являющегося первой ступенью в получении участка в собственность.

Исходя из содержания пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации, гарантирующего приобретение многодетной семьёй земельного участка в собственность бесплатно, такая категория граждан при наличии условий, перечисленных в статье 2 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З, вправе состоять на соответствующем учёте до момента получения земельного участка в собственность.

Таким образом, приведённое законоположение регионального правового акта противоречит названной норме федерального закона.

Кроме того, Судебная коллегия считает, что пункт 6 части 6 статьи 4 оспариваемого регионального закона не отвечает требованиям правовой определённости и ясности, что является самостоятельным основанием для признания этой нормы недействующей.

Статья 4 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З предусматривает случаи, когда многодетная семья снимается с учёта лиц, имеющих право на получение земельного участка бесплатно, независимо от целей его приобретения.

Как следует из статьи 1 названного закона, он определяет порядок бесплатного предоставления многодетным семьям в собственность земельных участков не только в целях индивидуального жилищного строительства, но и в целях ведения личного подсобного хозяйства, дачного строительства, садоводства или огородничества, и все эти случаи объединены в одно понятие «бесплатное предоставление земельного участка», то есть оспариваемый пункт распространяется на все случаи предоставления земельного участка многодетной семье в собственность.

Между тем, как следует из содержания статьи 3 регионального закона, определяющей порядок бесплатного предоставления земельного участка, предварительное заключение договора аренды предусмотрено только в случае предоставления земельного участка для индивидуального жилищного строительства.

Судебная коллегия находит верным вывод суда первой инстанции о необходимости признания недействующими части 3.1 статьи 3, части 2 статьи 6 оспариваемого закона в той мере, в которой они исключают применение Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З на территории города Нижний Новгород, поскольку приведённые нормы ограничивают возможность получения многодетными семьями земельных участков, расположенных на территории городского округа город Нижний Новгород.

При этом суд обоснованно руководствовался положениями пункта 10 статьи 3 Федерального закона от 25 января 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», согласно которым распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

В статье 3 Закона Нижегородской области от 13 декабря 2005 г. № 192-З «О регулировании земельных отношений в Нижегородской области» определено, что Правительство Нижегородской области принимает решения о предоставлении гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в собственности Нижегородской области, а также государственная собственность на которые не разграничена, на территории города Нижний Новгород для целей строительства, реконструкции объектов недвижимости, если иное не установлено частью 1 статьи 5 и пунктом 3 части 1 статьи 9 данного закона, и решения о предварительном согласовании места размещения объекта на территории города Нижний Новгород, за исключением случаев, когда принятие решений о предоставлении земельных участков

отнесено к компетенции органа местного самоуправления города Нижний Новгород.

Статей 5 этого же закона предусмотрено, что в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, органы местного самоуправления города Нижний Новгород принимают решения, в частности, о предоставлении земельных участков гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, дачного строительства, садоводства, огородничества, животноводства, личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного строительства, в том числе в случае реализации прав на бесплатное приобретение в собственность земельных участков, предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование или в пожизненное наследуемое владение, в соответствии со статьями 20, 21 и 33 Земельного кодекса Российской Федерации, за исключением земельных участков, находящихся на территории курортного посёлка Зелёный город, а также расположенных в границах особо охраняемых природных территорий.

Кроме того, согласно пункту 6 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа также относится обеспечение проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля и иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством.

Суд первой инстанции, проанализировав приведённые нормы, пришёл к обоснованному выводу об ограничении оспариваемыми положениями регионального закона права многодетных семей на предоставление в соответствии с частью 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации земельных участков на территории г. Нижний Новгород бесплатно.

Доводы апелляционных жалоб о том, что положения, содержащиеся в названных статьях Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З, также являются элементами порядка предоставления земельных участков бесплатно многодетным семьям, являются несостоятельными, не соответствуют требованиям пункта 2 статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которому граждане имеют право на равный доступ к приобретению в собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением земельных участков, которые в соответствии с Кодексом, федеральными законами не могут находиться в частной собственности.

В связи с изложенным Судебная коллегия не может признать законным решение суда первой инстанции в части отказа в признании недействующим положения статьи 6 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З, запрещающего применять нормы названного закона в отношении

земельных участков, находящихся на территории городского округа город Саров.

Суд первой инстанции, отказывая прокурору Нижегородской области в удовлетворении этого требования, исходил из того, что г. Саров является закрытым административно-территориальным образованием со статусом городского округа (далее – ЗАТО), в связи с чем предоставление земельных участков в собственность многодетным семьям, не проживающим на его территории, ограничено положениями Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», а многодетные семьи, проживающие на территории города, могут реализовать предоставленное им федеральным законом право за пределами ЗАТО.

Судебная коллегия не может не согласиться с позицией суда о том, что в силу пункта 1 статьи 8 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» лица, не проживающие на территории ЗАТО, в том числе и многодетные семьи, не могут получить земельный участок в собственность ни при каких условиях.

Однако такое ограничение, как это следует из приведённой нормы, на лиц, проживающих в ЗАТО, не распространяется.

Согласно пункту 5 статьи 1 названного федерального закона права граждан, проживающих или работающих в ЗАТО, не могут быть ограничены иначе как на основании законов Российской Федерации.

При таких обстоятельствах часть 2 статьи 6 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З, ограничивающая право многодетных семей, проживающих на территории г. Сарова, на бесплатное получение на территории ЗАТО земельного участка, противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, следовательно, должна быть признана недействующей.

Ссылка суда на положения пункта 2 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации о недопустимости предоставления в частную собственность земельных участков, отнесённых к землям, изъятым из оборота, несостоятельна, поскольку к таковым относятся не все земли ЗАТО, а исключительно земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности объектами, перечисленными в пункте 4 указанной статьи.

Является незаконным и подлежит отмене решение суда в части признания недействующими подпункта «л» пункта 6 статьи 1 Закона Нижегородской области № 93-З в части обязательного представления одним из родителей многодетной семьи выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах на передаваемый земельный участок и на жилой дом, находящийся на передаваемом земельном участке, абзац первый части 2¹ и часть 3³ статьи 3 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З в части слов «после завершения строительства, ввода в эксплуатацию жилого дома и государственной регистрации права собственности на жилой дом» в силу того, что выводы суда относительно

перечисленных норм основаны на неправильном применении положений материального закона.

Признавая недействующими абзац первый части 2 и часть 3³ статьи 3 регионального закона в части слов «после завершения строительства, ввода эксплуатацию жилого дома и государственной регистрации права собственности на жилой дом», суд исходил из того, что приведённые правовые предписания ограничивают право многодетных семей на получение в собственность земельного участка в других случаях, не запрещённых законом, в том числе и при регистрации права собственности на объект незавершённого строительства, и сослался на статью 25 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», которая предусматривает регистрацию права собственности и на объект незавершённого строительства, также суд применил статью 36 Земельного кодекса Российской Федерации об исключительном праве на приватизацию земельных участков граждан, являющихся собственниками находящихся на них зданий, строений и сооружений.

Судебная коллегия по административным делам с таким выводом суда первой инстанции согласиться не может, поскольку приведённые нормы федерального законодательства не регулируют отношения по предоставлению многодетным семьям земельных участков бесплатно.

Признанные недействующими указанные выше нормы регионального закона находятся во взаимосвязи с положениями абзаца второго части 2¹ и части 2² статьи 3, а также с положениями части 10 статьи 4¹ Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З, предусматривающими возможность обращения с заявлением о передаче земельного участка в собственность только после регистрации права собственности на завершённое строительством жилой дом, которые судом правомерно признаны не противоречащими федеральному законодательству в силу того, что регламентируют порядок предоставления многодетным семьям земельного участка бесплатно.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам приходит к выводу о том, что нормы регионального закона, предусматривающие предоставление в собственность земельных участков после завершения строительства, ввода в эксплуатацию жилого дома и государственной регистрации права собственности на жилой дом, не ограничивают права многодетных семей на получение бесплатно в собственность земельного участка, а также относятся к правовому регулированию порядок его получения.

Суд первой инстанции, признавая недействующим подпункт «л» пункта 6 статьи 1 Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З (оспариваемая норма дополнила статью 4.1 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного

строительства в Нижегородской области» частью 11), указал в резолютивной части, что норма регионального закона, принятого 4 июля 2013 г., предусматривает обязанность представления одним из родителей многодетной семьи выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах на передаваемый земельный участок и на жилой дом, находящийся на передаваемом земельном участке.

В мотивировочной части решения суд, проанализировав содержание части 11 статьи 4¹ Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З, сделал вывод, что она противоречит положениям части 2 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», согласно которым органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя документы, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих такие услуги, либо иных государственных органов или органов местного самоуправления, а также в подведомственных им организациях.

Кроме того, по мнению суда первой инстанции, оспариваемое положение не отвечает требованиям правовой определённости ввиду неоднозначного толкования.

Однако вывод суда не соответствует фактическим обстоятельствам.

Как следует из содержания подпункта «л» пункта 6 статьи 1 Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З, закон не возлагает никаких обязанностей на многодетную семью, а предусматривает, какими документами должен располагать соответствующий орган при принятии решения о бесплатном предоставлении земельного участка. Именно поэтому данным пунктом статья 4¹ Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области» (регулирует вопросы принятия решения о бесплатном предоставлении земельного участка) дополнена частью 11. Следовательно, названная норма не содержит положений, противоречащих Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Оспариваемое законоположение не содержит в себе и неопределённости, его содержание сформулировано чётко, согласуется с другими положениями статьи 4¹ регионального закона, не может вызывать различное толкование в применении, поскольку в Административном регламенте министерства государственного имущества и земельных ресурсов Нижегородской области по предоставлению государственной услуги «Бесплатное предоставление многодетным семьям в собственность земельных участков, находящихся в государственной собственности Нижегородской области, для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области», утверждённом приказом этого же министерства от 26 марта 2013 г. № 311-05-11-54/13, предусмотрено, что представление выписки из Единого

государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним возложено на государственные органы и осуществляется путём межведомственного информационного взаимодействия.

Таким образом, Судебная коллегия приходит к выводу, что апелляционное представление прокурора и апелляционные жалобы подлежат частичному удовлетворению, а судебное постановление отмене в соответствии с выводами, изложенными выше.

Кроме того, Судебная коллегия считает необходимым резолютивную часть решения изложить в иной редакции, указав предметом судебного нормоконтроля один региональный нормативный правовой акт - Закон Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков в Нижегородской области» (в редакции Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области»), поскольку в силу положений главы 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации оспариванию подлежит нормативный правовой акт, действующий в редакции на момент обращения в суд с заявлением о признании его недействующим ввиду противоречия законодательству, имеющему большую силу, и нарушения прав и законных интересов участников общественных отношений, которые он регулирует. Следовательно, Закон Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З, содержащий правовые нормы о внесении изменений и не регулирующий каких-либо правоотношений, не может быть самостоятельным предметом судебной проверки.

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

определила:

решение Нижегородского областного суда от 10 сентября 2013 г. в части признания недействующими абзаца первой части 2¹ статьи 3, части 3³ статьи 3 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области» в части слов «после завершения строительства, ввода в эксплуатацию жилого дома и государственной регистрации права собственности на жилой дом», подпункта «л» пункта 6 статьи 1 Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области» в части слов «представляются

выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах на передаваемый земельный участок и на жилой дом, находящийся на передаваемом земельном участке» отменить, вынести по делу новое решение, которым прокурору Нижегородской области в удовлетворении требований в этой части отказать.

Решение этого же суда в части отказа прокурору Нижегородской области в удовлетворении требований о признании недействующими пункта 6 части 6 статьи 4 в части слов «договора аренды земельного участка либо от заключения», абзаца первой части 10 статьи 4¹ в части слов «общей долевой», части 2 статьи 6 Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области» в части неприменения положений данного закона к отношениям по предоставлению земельных участков, находящихся на территории города Сарова, отменить, вынести новое решение об удовлетворении в этой части требований прокурора Нижегородской области.

В остальной части решение суда оставить без изменения, изложив резолютивную часть решения суда в следующей редакции:

«Заявление прокурора Нижегородской области о признании недействующими отдельных положений Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков в Нижегородской области» (в редакции Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З «О внесении изменений в закон Нижегородской области «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области») удовлетворить частично.

Признать недействующими с момента вступления настоящего решения в законную силу следующие положения Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков в Нижегородской области» (в редакции Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З «О внесении изменений в закон Нижегородской области «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства в Нижегородской области»):

часть 3¹ статьи 3 в той мере, в которой она не предусматривает возможность предоставления органами местного самоуправления городского округа город Нижний Новгород земельных участков на территории городского округа город Нижний Новгород;

пункт 6 части 6 статьи 4 в части слов «договора аренды земельного участка либо от заключения»;

абзац первый части 10 статьи 4¹ в части слов «общей долевой»;

часть 2 статьи 6.

Прокурору Нижегородской области отказать в удовлетворении требований о признании недействующими следующих положений Закона Нижегородской области от 1 декабря 2011 г. № 168-З «О бесплатном предоставлении многодетным семьям в собственность земельных участков для жилищного строительства в Нижегородской области» (в редакции Закона Нижегородской области от 4 июля 2013 г. № 93-З):

части 1 статьи 2 в части слов «не менее 5 лет»;

абзаца первого части 2¹ статьи 3 в части слов «после завершения строительства, ввода в эксплуатацию жилого дома и государственной регистрации права собственности на жилой дом»;

абзаца второго части 2¹ статьи 3;

части 2² статьи 3;

части 3³ статьи 3 в части слов «после завершения строительства, ввода в эксплуатацию жилого дома и государственной регистрации права собственности на жилой дом»;

пункта 7 части 6 статьи 4 в части слов «договора аренды земельного участка либо»;

абзаца первого части 7 статьи 4¹ в части слов «в аренду сроком на три года», «и последующего бесплатного предоставления земельного участка»;

абзаца первого части 8 статьи 4¹ в части слов «в аренду либо», «договор аренды земельного участка либо»;

абзаца второго части 8 статьи 4¹ в части слов «договор аренды земельного участка либо»;

части 9 статьи 4¹ в части слов «договора аренды земельного участка либо»;

абзаца первого части 10 статьи 4¹, кроме слов «общей долевой»;

части 11 статьи 4¹ в части слов «представляются выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах на передаваемый земельный участок и на жилой дом, находящийся на передаваемом земельном участке».

Председательствующий

Судьи