



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ
от 11 февраля 2015 г. N 44-АПГ14-20

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Корчашиной Т.Е. и Горчаковой Е.В.
при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению первого заместителя прокурора Пермского края о признании недействующим Закона Пермского края от 14 февраля 2014 г. N 293-ПК "О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Пермского края под индивидуальными либо блокированными жилыми домами" по апелляционному представлению исполняющего обязанности прокурора Пермского края на решение Пермского краевого суда от 28 октября 2014 г., которым заявление первого заместителя прокурора Пермского края частично удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашиной Т.Е., возражения представителя Законодательного Собрания Пермского края Андреевой Н.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Законодательным собранием Пермского края 23 января 2014 г. принят Закон Пермского края от 14 февраля 2014 г. N 293-ПК "О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Пермского края под индивидуальными либо блокированными жилыми домами". Указанный Закон подписан губернатором Пермского края 14 февраля 2014 г. за N 293-ПК, опубликован в "Бюллетене правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края" N 7 24 февраля 2014 г.

Как следует из преамбулы названного выше Закона, этот Закон в соответствии с частью 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации определяет случаи бесплатного предоставления в собственность граждан Российской Федерации земельных участков на территории Пермского края из земель, находящихся в государственной собственности Пермского края, муниципальной собственности, а также государственной собственности на которые не разграничена, под индивидуальными или блокированными жилыми домами, созданными до вступления в силу Закона СССР от 6 марта 1990 г. N 1305-1 "О собственности в СССР".

В соответствии со статьей 6 данного Закона срок его действия установлен до 31 декабря 2015 г.

Первый заместитель прокурора Пермского края обратился в суд с заявлением о признании указанного Закона недействующим, ссылаясь на то, что данным Законом фактически установлены основания возникновения права собственности граждан на самовольно занятые и используемые в течение длительного времени земельные участки в силу приобретательной давности, а также порядок легализации такого права на соответствующие земельные участки, тогда как федеральный законодатель не предоставил субъектам Российской Федерации право определения круга лиц, дополнительных оснований и условий для бесплатного предоставления земли в собственность лицам, самовольно построившим жилые дома на земельных участках, которые не были им предоставлены до вступления в силу Закона СССР "О собственности в СССР". Вопросы приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной

собственности, урегулированы статьей 28 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно пункту 2 которой предоставление таких земельных участков в собственность осуществляется только за плату. Заявитель полагал, что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит нормам гражданского и земельного законодательства, фактически создает преимущества одних граждан перед другими.

Представители Законодательного собрания Пермского края и Департамента земельных отношений администрации г. Перми просили отказать в удовлетворении заявления, ссылаясь на то, что оспариваемый Закон принят Законодательным собранием Пермского края в пределах предоставленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами полномочий, направлен на реализацию права на приобретение земельных участков гражданами, для которых жилой дом, расположенный на таком участке, является единственным жильем.

Решением Пермского краевого суда от 28 октября 2014 г. заявление первого заместителя прокурора Пермского края частично удовлетворено.

Признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу абзацы второй и третий пункта "г" части 2 статьи 5 Закона Пермского края от 14 февраля 2014 г. N 293-ПК "О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Пермского края под индивидуальными либо блокированными жилыми домами". В остальной части заявленных требований отказано.

В апелляционном представлении исполняющий обязанности прокурора Пермского края просит отменить решение суда первой инстанции, как постановленное с нарушением норм материального права, и принять новое решение об удовлетворении требований в полном объеме.

От представителей губернатора Пермского края и Законодательного Собрания Пермского края поступили возражения на апелляционное представление.

Представители прокуратуры Пермского края, Департамента земельных отношений администрации г. Перми, Министерства по управлению имуществом и земельным отношениям Пермского края, извещенные надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела в апелляционном порядке, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились, о причинах неявки не сообщили.

В соответствии с положениями ч. 3 ст. 167, ч. 4. 1 и 2 ст. 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, и принимая во внимание, что в силу ч. 2 ст. 252 ГПК РФ неявка в судебное заседание заявителя, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, и прокурора, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционного представления и возражений на него, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда, постановленного в соответствии с требованиями действующего законодательства.

В соответствии с подпунктами "в", "к" статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, 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 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 статьей 28 Земельного кодекса Российской Федерации. Согласно пункту 2 данной статьи предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату. Предоставление земельных участков в собственность гражданам и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Земельным кодексом Российской Федерации установлено право законодателя субъекта Российской Федерации определять случаи бесплатного предоставления земельных участков.

Частью 1 статьи 2 Закона Пермского края от 14 февраля 2014 г. N 293-ПК предусмотрено предоставление земельного участка в собственность гражданина (граждан) в случае нахождения на земельном участке жилого дома, созданного до вступления в силу Закона "О собственности в СССР", в котором гражданин (граждане) фактически проживает (проживают) не менее 15 лет и для которого данный жилой дом является единственным имеющимся жилым домом. Кроме того, оспариваемым Законом установлены условия бесплатного предоставления гражданам земельных участков под таким жилым домом, перечислены условия, при которых возможно обращение в уполномоченный орган с заявлением о предоставлении земельных участков (статьи 2, 3, 5), критерии предоставления земельного участка и его размеры (статьи 3, 4), а также иные условия, необходимые для решения вопроса о предоставлении земельного участка (статьи 2, 5 Закона Пермского края от 14 февраля 2014 г. N 293-ПК).

Частью 3 статьи 2 оспариваемого Закона оговорено, что его положения о предоставлении земельных участков не распространяются на случаи, когда права на соответствующие земельные участки и (или) расположенные на них жилые дома могут быть зарегистрированы в собственности граждан в соответствии с Федеральным законом от 30 июня 2006 г. N 93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества", статьей 36 Земельного кодекса Российской Федерации, частью 9.1 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", иными федеральными законами, то есть не распространяются на случаи, когда граждане располагают документами, подтверждающими права на дома, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, документами, подтверждающими предоставление земельного участка для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования.

Проанализировав нормы оспариваемого Закона и сопоставив их с нормами федерального законодательства, предусматривающими основания возникновения прав, в том числе права собственности, на земельные участки, суд пришел к правильному выводу о том, что в целом данный Закон принят законодательным органом субъекта Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий, поскольку этот Закон определяет именно случаи бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков, а не основания их предоставления, вытекающие из норм Гражданского кодекса Российской Федерации и Земельного кодекса Российской Федерации.

При этом основанием для возникновения права собственности на такой земельный участок является решение органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченных на распоряжение земельными участками, находящимися в государственной собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, принятое в соответствии со статьей 29 Земельного кодекса Российской Федерации.

С учетом того, что в федеральном законодательстве отсутствуют нормы, регулирующие порядок бесплатного предоставления земельных участков на основании пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации в случаях, предусмотренных законами субъектов, Судебная коллегия соглашается с выводом суда о том, что определение Законом Пермского края от 14 февраля 2014 г. N 293-ПК условий предоставления земельных участков является реализацией законодателем субъекта Российской Федерации предоставленного Земельным

кодексом Российской Федерации полномочия по установлению случаев предоставления бесплатно земельных участков. В связи с этим Пермский край как субъект Российской Федерации был вправе регламентировать и механизм реализации бесплатного предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, а также государственная собственность на которые не разграничена, путем установления условий предоставления земельных участков.

Таким образом, оснований для признания указанного выше Закона Пермского края противоречащим нормам гражданского и земельного законодательства Российской Федерации у суда не имелось.

В то же время суд, руководствуясь пунктом 3 статьи 246 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и проверив соответствие отдельных положений оспариваемого нормативного правового акта нормам гражданского процессуального законодательства Российской Федерации по имеющим значение, но не указанным в заявлении первого заместителя прокурора основаниям, пришел к обоснованному выводу о том, что имеются основания для признания их недействующими как противоречащих нормам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

В части 2 статьи 5 Закона Пермского края от 14 февраля 2014 г. N 293-ПК установлен перечень документов, прилагаемых гражданами, заинтересованными в предоставлении в собственность земельного участка, к заявлению о предоставлении земельного участка, к которым отнесены согласно пункту "г" части 2 указанной статьи документы, подтверждающие фактическое проживание в жилом доме (документы о прописке, выписки из домовых, похозяйственной книги о зарегистрированных и фактически проживающих гражданах в доме), либо в случае отсутствия этих документов копия решения суда об установлении фактов, имеющих юридическое значение: факта проживания в жилом доме (абзац второй пункта "г"); факта отсутствия нарушений прав, охраняемых законом интересов других лиц (абзац третий пункта "г").

Между тем в части 2 статьи 264 ГПК РФ, предусматривающей перечень фактов, имеющих юридическое значение, которые устанавливаются судом, не названы такие факты, как факт проживания в жилом доме, факт отсутствия нарушения прав, охраняемых законом интересов других лиц.

Учитывая, что в соответствии с пунктом "о" статьи 71 Конституции Российской Федерации процессуальное законодательство находится в ведении Российской Федерации, региональный законодатель, установив для заинтересованного гражданина обязанность представить в определенных случаях копии судебных решений об установлении названных выше фактов, имеющих юридическое значение, которые не предусмотрены гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации, вышел за пределы своей компетенции.

При таких обстоятельствах суд правомерно частично удовлетворил заявление первого заместителя прокурора Пермского края, и, с учетом того, что на день принятия судебного решения положения Закона Пермского края от 14 февраля 2014 г. N 293-ПК применялись, и на его основании были реализованы права конкретных граждан, признал абзацы второй и третий пункта "г" части 2 статьи 5 Закона Пермского края от 14 февраля 2014 г. N 293-ПК недействующими с момента вступления решения суда в законную силу.

Доводы апелляционного представления исполняющего обязанности прокурора о том, что в нарушение норм федерального законодательства Закон Пермского края от 14 февраля 2014 г. N 293-ПК принят с превышением предоставленных субъектам Российской Федерации полномочий, определяет не предусмотренный федеральным законодательством порядок признания права собственности на самовольно занятые земельные участки, что противоречит принципу равенства граждан перед законом, не могут повлечь отмену решения суда, поскольку аналогичны доводам, изложенным в уточненном заявлении первого заместителя прокурора края, которым судом дана надлежущая судебная оценка, что нашло мотивированное, обстоятельное отражение в судебном акте.

Принимая во внимание, что других доводов, влекущих безусловную отмену решения в порядке статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, в апелляционном представлении не приводится, Судебная коллегия не находит оснований для его

отмены.

С учетом изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 328, 329 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Пермского краевого суда от 28 октября 2014 г. оставить без изменения, апелляционное представление исполняющего обязанности прокурора Пермского края - без удовлетворения.