



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-КАД25-1-К1

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

14 мая 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Нефедова О.Н., судей Горчаковой Е.В. и Переверзевой И.Н. рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Черновой Юнны Олеговны на решение Ногинского городского суда Московской области от 4 мая 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 27 марта 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 12 августа 2024 года по административному делу № 2а-2625/2023 по административному исковому заявлению Черновой Ю.О. о признании незаконным и отмене решения администрации муниципального образования «Городской округ Черноголовка Московской области» от 29 декабря 2022 года об отказе в предоставлении государственной услуги «Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в собственность бесплатно», о возложении обязанности повторно рассмотреть заявление.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения Черновой Ю.О., её представителя Котоман И.В., поддержавших доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Чернова Ю.О. и Петров М.А., состоящие в зарегистрированном браке с 16 августа 2016 года, имеют несовершеннолетних детей: П [REDACTED] [REDACTED] года рождения, П [REDACTED] [REDACTED] года рождения, П [REDACTED] [REDACTED] года рождения; проживают в городе [REDACTED] области.

12 октября 2016 года названная семья в составе пяти человек признана многодетной и 11 ноября 2016 года администрацией муниципального образования «Городской округ Черноголовка Московской области» (далее также – администрация городского округа) поставлена на учёт в целях предоставления земельного участка для индивидуального жилищного строительства в соответствии со статьёй 6 Закона Московской области от 1 июня 2011 года № 73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» (далее – Закон Московской области; нормы которого приводятся в редакции, действовавшей в период возникновения спорных правоотношений).

До получения статуса многодетной семьи Чернова Ю.О., имеющая одного несовершеннолетнего ребёнка, продала 20 января 2012 года принадлежащий ей на праве собственности на основании договора купли-продажи от 10 апреля 2009 года земельный участок площадью 789 кв. м из земель сельскохозяйственного назначения с разрешённым использованием «для садоводства», расположенный по адресу: [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED].

После проведения публичной процедуры выбора конкретного земельного участка из числа предложенных органом местного самоуправления Чернова Ю.О. обратилась 9 декабря 2022 года с заявлением о предоставлении участка в собственность бесплатно.

Решением администрации городского округа от 29 декабря 2022 года Черновой Ю.О. отказано в оказании государственной услуги «Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в собственность бесплатно» ввиду несоответствия многодетной семьи установленным Законом Московской области условиям со ссылкой на пункт 6 части 3 статьи 3 этого закона в связи с тем, что заявитель произвела отчуждение принадлежавшего ей на праве собственности земельного участка площадью более 0,06 га после вступления в силу упомянутого регионального закона.

Считая отказ незаконным, Чернова Ю.О. обратилась в суд с административным иском, в котором просила отменить решение и возложить на административного ответчика обязанность повторно рассмотреть её заявление и предоставить выбранный земельный участок.

Решением Ногинского городского суда Московской области от 4 мая 2023 года, оставленным без изменения апелляционным определением

судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 27 марта 2024 года, в удовлетворении требований отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 12 августа 2024 года судебные акты нижестоящих судов признаны законными.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, Чернова Ю.О. просит отменить судебные акты и направить дело на новое рассмотрение.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2024 года дело истребовано, определением от 4 апреля 2025 года кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Такие нарушения норм материального права судами допущены.

Право граждан, имеющих трёх и более детей, на предоставление земельного участка бесплатно в настоящее время закреплено статьёй 39<sup>5</sup> Земельного кодекса Российской Федерации, устанавливающей случаи предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно.

В силу подпункта 6 названной статьи решением уполномоченного органа земельный участок предоставляется бесплатно гражданам, имеющим трёх и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Закон Московской области, вступивший в силу в июне 2011 года (статья 7), 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, ведения личного подсобного хозяйства (приусадебный земельный участок), ведения садоводства (статья 1).

Согласно первоначальной редакции статьи 3 данного закона, устанавливающей в части 1 условия бесплатного предоставления многодетным семьям земельных участков (пункты 1–5), она не предусматривала в качестве такового отсутствие факта отчуждения членами

многодетной семьи принадлежащих им на праве собственности земельных участков.

Такая норма введена Законом Московской области от 25 октября 2012 года № 158/2012-ОЗ, вступившим в законную силу в ноябре 2012 года.

На момент признания семьи административного истца многодетной статья 3 Закона Московской области действовала в редакции, согласно которой право на бесплатное предоставление земельных участков имели многодетные семьи, соответствующие на дату подачи заявления о постановке на учёт одновременно условиям, перечисленным в пунктах 1–6, в частности если 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 этого закона (пункт 6 части 3).

Приведённое региональное законоположение не применяется в случае, если решение о постановке на учёт многодетной семьи в целях предоставления земельного участка принято (часть 2 статьи 2 Закона Московской области от 25 октября 2012 года № 158/2012-ОЗ).

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции исходил из того, что факт продажи Черновой Ю.О. ранее принадлежавшего ей земельного участка формально подпадает под ограничения, предусмотренные Законом Московской области. Поскольку соответствующая сделка была заключена после введения в июне 2011 года указанного закона в действие, то многодетная семья административного истца не соответствовала одновременно всем условиям, установленным частью 3 статьи 3 этого закона.

Суды апелляционной и кассационной инстанций с выводами суда согласились, указав на их соответствие материалам дела и нормам материального права, регулирующим спорные отношения.

Вместе с тем судами не учтено следующее.

Согласно Конституции Российской Федерации (часть 2 статьи 7) материнство и детство, семья находятся под защитой государства (часть 1 статьи 38).

Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 1351 утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, в которой указано, что решение задачи по повышению уровня рождаемости включает в себя в том числе создание механизма оказания дополнительной поддержки многодетных семей.

Так, Федеральным законом от 14 июня 2011 года № 138-ФЗ пункт 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации, регулировавшей вопросы приобретения прав на земельные участки, дополнен вторым абзацем: граждане, имеющие трёх и более детей, вправе приобрести бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов Российской Федерации.

Указанная норма действовала до 1 марта 2015 года, признана утратившей силу Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ в связи с дополнением Земельного кодекса Российской Федерации статьёй 39<sup>5</sup>, устанавливающей аналогичное правовое регулирование.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2021 года № 2580-р утверждён план мероприятий по реализации в 2021 – 2025 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, в том числе по предоставлению семьям с тремя и более детьми бесплатно земельных участков, обеспеченных инженерной инфраструктурой.

Согласно Закону Московской области многодетная семья – это лица, состоящие в зарегистрированном браке, либо матери (отцы), не состоящие в зарегистрированном браке, имеющие троих и более детей в возрасте до 18 лет, проживающих совместно с ними (в том числе усыновленных, пасынков и падчериц); названные лица признаются членами многодетной семьи (пункты 1 и 2 части 1 статьи 2).

Приведённые федеральные и региональные нормы позволяют сделать вывод, что субъектом отношений, регулируемых названными выше правовыми актами, является именно семья, имеющая троих и более детей, то есть многодетная семья, следовательно, правовые последствия влекут фактические обстоятельства на момент образования такой семьи, а именно после рождения третьего ребёнка.

Из материалов административного дела следует и административным ответчиком не оспаривается, что семья Черновой Ю.О. стала многодетной в августе 2016 года, на день рождения третьего ребёнка, приобретения официального статуса многодетной семьи, а также на день принятия решения о постановке на учёт в целях предоставления земельного участка для индивидуального жилищного строительства бесплатно, никто из её членов в собственности или на ином праве земельных участков не имел.

Соответственно, ни административный истец, ни другие члены многодетной семьи не отчуждали земельного участка площадью 0,06 га и более, а также не осуществляли раздел принадлежащих им на праве собственности земельных участков площадью 0,06 га и более, то есть отвечали предусмотренным пунктами 4 и 6 части 3 статьи 3 Закона Московской области условиям.

При таких данных, учитывая, что Чернова Ю.О. использовать право на бесплатное получение земельного участка могла только после рождения в 2016 году третьего ребёнка, заключённый ею в 2012 году договор по отчуждению земельного участка не мог быть учтён органом местного самоуправления при принятии оспариваемого решения.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращал внимание на недопустимость установления одних лишь формальных условий применения нормы, без исследования и оценки всех имеющих значение для правильного разрешения дела фактических обстоятельств, – в противном случае судебная защита прав и законных интересов не может быть

обеспечена, а право на судебную защиту будет серьезно ущемлённым (постановления от 28 октября 1999 года № 14-П, от 12 июля 2007 года № 10-П, от 13 декабря 2016 года № 28-П, от 10 марта 2017 года № 6-П, от 11 февраля 2019 года № 9-П, определения от 18 апреля 2006 года № 87-О, от 17 июня 2008 года № 498-О-О).

Верховный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума от 28 июня 2022 года № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» обратил внимание судов на то, что законность оспариваемых решений, действий (бездействия) органов, наделённых государственными и иными публичными полномочиями, нельзя рассматривать лишь как формальное соответствие требованиям правовых норм; подчеркнул необходимость проверять, исполнена ли органом или лицом, наделённым публичными полномочиями, при принятии оспариваемого решения, совершении действия (бездействии) обязанность по полной и всесторонней оценке фактических обстоятельств, поддержанию доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, учёту требований соразмерности (абзацы третий и пятый пункта 17).

Таким образом, выводы судов о законности оспариваемого решения органа местного самоуправления являются ошибочными.

Суд кассационной инстанции, рассмотрев кассационную жалобу с административным делом, вправе отменить судебное решение, апелляционное и кассационное определения и принять новый судебный акт, не передавая административное дело на новое рассмотрение, если допущена ошибка в применении и (или) толковании норм материального права (пункт 5 части 1 статьи 329 КАС РФ).

Ввиду изложенного принятые по настоящему административному делу судебные акты основаны на неправильном применении норм материального права, они не могут быть признаны законными, подлежат отмене, административный иск – удовлетворению.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Ногинского городского суда Московской области от 4 мая 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 27 марта 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 12 августа 2024 года отменить и принять новое решение.

Административное исковое заявление Черновой Юнны Олеговны удовлетворить.

Признать незаконным решение администрации муниципального образования «Городской округ Черноголовка Московской области» от 29 декабря 2022 года об отказе в предоставлении государственной услуги «Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в собственность бесплатно».

Обязать администрацию муниципального образования «Городской округ Черноголовка Московской области» повторно рассмотреть заявление Черновой Юнны Олеговны.

Председательствующий

Судьи