



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 8-АПГ14-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

23 апреля 2014 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Борисовой Л.В.
при секретаре Паршиной М.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Роговой Н.Г. о признании недействующими отдельных положений постановления Правительства Ярославской области от 29 декабря 2011 г. № 1131-п «Об утверждении формы заявления о бесплатном предоставлении земельного участка в собственность граждан, имеющих трёх и более детей, и порядка его рассмотрения» по апелляционной жалобе Роговой Н.Г. на решение Ярославского областного суда от 20 января 2014 г. об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителей Роговой Н.Г. по доверенности Гусмановой Р.М., Любимовой Л.П., а также адвоката Куприеенко Т.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю. об отмене решения суда и принятии нового судебного постановления об удовлетворении заявленных требований, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Ярославской области от 29 декабря 2011 г. № 168-З, опубликованным в издании «Документ-Регион», 2012 г., №1, утверждены форма заявления о бесплатном предоставлении земельного участка в собственность граждан, имеющих трёх и более детей (далее – заявление), и порядок его рассмотрения.

Как следует из бланка утверждённой формы заявления, оно содержит согласие гражданина на использование и обработку его персональных данных и персональных данных детей в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», в том числе согласие на размещение указанных персональных данных (фамилия, имя, отчество, дата рождения) на официальных сайтах органов местного самоуправления и органов государственной власти Ярославской области.

Раздел II Порядка рассмотрения заявления о бесплатном предоставлении земельного участка в собственность граждан, имеющих трёх и более детей (далее – Порядок), регламентируя вопросы рассмотрения обстоятельств, являющихся основаниями для принятия соответствующих решений по заявлению, в пункте 2 предусматривает случаи, когда заявление не подлежит рассмотрению, одним из которых является отсутствие согласия гражданина на обработку своих персональных данных и (или) персональных данных своих детей, в том числе на размещение своих персональных данных и (или) персональных данных своих детей на официальных сайтах органов местного самоуправления и органов государственной власти Ярославской области (абзац пятый).

Роговая Н.Г., проживающая в Ярославской области, имеющая трёх несовершеннолетних детей, обратилась в суд с заявлением о признании недействующим абзаца пятого пункта 2 Порядка, как противоречащего Земельному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», Закону Ярославской области от 27 апреля 2007 г. № 22-з «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» и препятствующего реализации права заявителя на получении земельного участка в собственность бесплатно.

В судебном заседании представитель заявителя адвокат Куприеенко Т.А., поддержав заявленные требования, полагала, что оспариваемая норма противоречит Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Решением Ярославского областного суда от 20 января 2014 г. в удовлетворении заявления отказано.

В апелляционной жалобе Роговой Н.Г. ставится вопрос об отмене решения суда первой инстанции, как постановленного с нарушением норм

материального права, и принятии нового судебного постановления об удовлетворении заявленных требований.

Относительно апелляционной жалобы заместителем прокурора Ярославской области поданы возражения о необоснованности её доводов и законности судебного решения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной инстанции представитель Правительства Ярославской области не явился.

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 апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам приходит к выводу о необходимости отмены решения суда ввиду неправильного применения норм материального права.

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.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции пришёл к заключению о том, что оспариваемое нормативное предписание не противоречит законодательству, имеющему большую юридическую силу, принято компетентным органом в пределах предоставленных Правительству Ярославской области полномочий.

При этом суд первой инстанции руководствовался положениями Федерального закона от 27 июня 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Федеральный закон № 152-ФЗ), предусматривающими обработку персональных данных, то есть совершение любых действий с персональными данным с согласия субъекта таковых на обработку его персональных данных (пункт 3 статьи 3, пункт 1 части 1 статьи 6), а также возможность в целях информационного обеспечения создавать общедоступные источники персональных данных, в которые с письменного согласия субъекта персональных данных могут включаться его фамилия, имя, отчество, год и место рождения, адрес, абонентский номер, сведения о профессии и иные персональные данные (статья 8).

Сославшись на часть 2 статьи 4 Федерального закона № 152-ФЗ о праве государственных органов в пределах своих полномочий принимать нормативные правовые акты, нормативные акты, правовые акты по отдельным вопросам, касающимся обработки персональных данных, суд первой инстанции сделал вывод, что именно в целях исполнения требований названного закона Правительство Ярославской области в Порядке предусмотрело обязательность указания в заявлении согласия гражданина на обработку своих персональных данных и (или) персональных данных своих детей, в том числе на размещение своих персональных данных и (или) персональных данных своих детей на официальных сайтах органов местного самоуправления и органов государственной власти Ярославской области.

А в связи с тем, что рассмотрение заявления повлечёт обработку персональных данных заявителя и его детей, суд констатирует о правомерности установления в пункте 2 Порядка такого основания для отказа в рассмотрении заявления, как отсутствие указанного согласия.

Судебная коллегия не может согласиться с суждениями суда первой инстанции по следующим основаниям.

Анализ норм Земельного кодекса Российской Федерации, регулирующих вопросы предоставления земельных участков, позволяет сделать вывод о том, что под порядком предоставления земельных участков в собственность многодетным семьям бесплатно, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов следует понимать последовательность действий, совершаемых сторонами земельных правоотношений при наличии конкретных обстоятельств, установленных законом субъекта Российской Федерации, то есть определение совокупности условий, необходимых для реализации многодетными семьями права, предоставленного федеральным законодателем в статье 28 Земельного кодекса Российской Федерации, что является прерогативой законодателя субъекта Российской Федерации.

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 только 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 бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, направлено на реализацию конституционного права иметь землю в частной собственности.

Порядок предоставления земельных участков гражданам, имеющим трёх и более детей, установлен статьёй 2<2> Закона Ярославской области от 27 апреля 2007 года № 22-з «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» (далее – Закон Ярославской области).

Из содержания названной статьи (состоит из 13 частей) следует, что законодатель субъекта Российской Федерации, реализуя предоставленные статьёй 28 Земельного кодекса Российской Федерации полномочия, прописал, в какой орган следует обратиться с заявлением и какие документы к нему необходимо приложить (части 1 и 2), предусмотрел обязательность регистрации этого заявления и конкретные действия уполномоченного органа по рассмотрению заявления, закрепив его право рассмотреть вопрос о принятии гражданина на учёт в качестве имеющего право на бесплатное предоставление в собственность земельного участка или об отказе в этом, о предоставлении земельного участка и о снятии гражданина с учёта (части 3, 4, 9 и 11), основания для принятия решения об отказе в принятии гражданина на учёт (часть 5), последовательность действий уполномоченного органа после принятия решения о принятии гражданина на учёт (части 6 - 8, 10),

возможность передачи находящихся в собственности Ярославской области свободных земельных участков безвозмездно в муниципальную собственность (часть 13), а также установил полномочие Правительства Ярославской области определять форму заявления и порядок его рассмотрения, порядок проведения проверки достоверности указанных в заявлении сведений, взаимодействия уполномоченных органов, а также принятия уполномоченным органом решений, предусмотренных названной статьёй (часть 12).

Таким образом, региональный законодатель, устанавливая порядок бесплатного предоставления земельного участка в собственность граждан, имеющих трёх и более детей, определил исчерпывающий перечень решений, которые может принимать уполномоченный орган при поступлении заявления от таких граждан, не предусмотрел возможность оставления заявления без рассмотрения и ограничил нормотворческую деятельность Правительства Ярославской области перечнем вопросов, по которым оно может принимать нормативные правовые акты, не включив в него право устанавливать основания оставления заявления без рассмотрения.

В связи с изложенным Судебная коллегия вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемые правовые предписания приняты Правительством Ярославской области в пределах полномочий, находит ошибочным и не соответствующим приведённым выше правовым предписаниям федерального и регионального законодательства.

Ссылка в решении на часть 2 статьи 4 Федерального закона № 152-ФЗ несостоятельна, так как Порядок не является нормативным правовым актом по отдельным вопросам, касающимся обработки персональных данных, принят в соответствии со статьёй 28 Земельного кодекса Российской Федерации в целях реализации статьи 2<2> Закона Ярославской области (преамбула постановления Правительства Ярославской области от 29 декабря 2011 г. № 1131-п «Об утверждении формы заявления о бесплатном предоставлении земельного участка в собственность граждан, имеющих трёх и более детей, и порядка его рассмотрения»).

Не может согласиться Судебная коллегия и с утверждением суда о соответствии оспариваемой нормы законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Признавая несостоятельным довод Роговой Н.Г. о противоречии оспариваемой нормы Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ), суд ошибочно исходил из того, что названный закон на возникшие правоотношения не распространяется в силу части 2 статьи 1, исключаящей из под действия названного закона обращения, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

При этом суд первой инстанции не привёл соответствующие нормы федерального законодательства о порядке рассмотрения заявления

гражданина, имеющего трёх и более детей, о предоставлении ему земельного участка в собственность бесплатно.

Поскольку решение о предоставлении земельного участка бесплатно после осуществления предусмотренных Законом Ярославской области действий принимает орган местного самоуправления по месту нахождения земельного участка по письменному заявлению гражданина, имеющего трёх и более детей (часть 1 статьи 2<2> названного закона), то такая деятельность является муниципальной услугой, следовательно, на возникшие правоотношения распространяются положения Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210 «Об организации государственных и муниципальных услуг» (часть 1 статьи 1) (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ).

Между тем поименованный закон не устанавливает порядок рассмотрения заявления (запроса) о предоставлении муниципальной услуги, предусматривая общие требования и принципы названной деятельности.

При таком положении при разрешении заявленных требований необходимо было руководствоваться Федеральным законом № 59-ФЗ, который регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закреплённого за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также регламентирует порядок рассмотрения таких обращений (часть 1 статьи 1), распространяет его на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (часть 2 статьи 1), определяет, что обращение гражданина - это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение (пункт 1 статьи 4), включает в содержание понятия «заявление» просьбу гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод (пункт 3 статьи 4).

В соответствии с частью 1 статьи 9 Федерального закона № 59-ФЗ обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

Однако оспариваемая норма регионального нормативного правового акта приведённому законоположению противоречит, поскольку предусматривает отказ в рассмотрении заявления.

Суд первой инстанции, делая заключение о соответствии абзаца пятого пункта 2 Порядка положениям Федерального закона № 152-ФЗ, ограничился ссылкой на пункт 1 части 1 статьи 6 названного закона, из которого, по мнению суда, следует, что обработка персональных данных должна осуществляться с соблюдением принципов и правил, предусмотренных поименованным законом, и осуществляется исключительно с согласия субъекта персональных данных на обработку его персональных данных.

При этом суд оставил без внимания и не проанализировал содержание статьи 6 Федерального закона № 152-ФЗ, устанавливающей условия обработки персональных данных, то есть обстоятельства, наличие которых допускают осуществить обработку персональных данных субъекта.

В качестве общего условия обработки персональных данных законодатель в части 1 указанной статьи определил соблюдение принципов и правил, установленных Федеральным законом № 152-ФЗ, и одновременно установил перечень из одиннадцати случаев обработки персональных данных (пункты 1 -11), одним из которых является обработка персональных данных с согласия субъекта персональных данных на их обработку (пункт 1 части 1 статьи 6).

Вместе с тем в пунктах 2 и 4 статьи 6 поименованного закона предусмотрены самостоятельные случаи, когда возможна обработка персональных данных, необходимых для достижения целей, предусмотренных законом, для осуществления и выполнения возложенных законодательством Российской Федерации на оператора функций, полномочий и обязанностей, а также для исполнения полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и функций организаций, участвующих в предоставлении соответственно государственных и муниципальных услуг, предусмотренных Федеральным законом № 210-ФЗ, включая регистрацию субъекта персональных данных на едином портале государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталах государственных и муниципальных услуг.

Согласно части 4 статьи 7 Федерального закона № 210-ФЗ для обработки органами местного самоуправления персональных данных в целях предоставления персональных данных заявителя, имеющих в распоряжении таких органов, в орган, предоставляющий муниципальную услугу, для предоставления муниципальной услуги по запросу заявителя, а также для обработки персональных данных при регистрации субъекта персональных данных на едином портале муниципальных услуг и на региональных порталах муниципальных услуг не требуется получение согласия заявителя как субъекта персональных данных.

Приведённые законоположения опровергают вывод суда о правомерности установления в качестве основания для отказа в рассмотрении заявления отсутствие согласия гражданина на обработку своих персональных данных и (или) персональных данных своих детей, в том числе на размещение своих персональных данных и (или) персональных данных своих детей на официальных сайтах органов местного самоуправления и органов государственной власти Ярославской области, следовательно, решение суда является незаконным, апелляционная жалоба подлежат удовлетворению, а судебное постановление отмене с вынесением по делу нового решения об удовлетворении заявленных требований.

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

определила:

решение Ярославского областного суда от 20 января 2014 г. отменить, вынести по делу новое решение об удовлетворении требований Роговой Н. Г.

Признать недействующим с момента вступления настоящего определения в законную силу абзац пятый пункта 2 Порядка рассмотрения заявления о бесплатном предоставлении земельного участка в собственность граждан, имеющих трёх и более детей, утверждённого постановлением Правительства Ярославской области от 29 декабря 2011 г. № 1131-п, предусматривающий возможность не рассматривать заявление в случае, если отсутствует согласие гражданина на обработку своих персональных данных и (или) персональных данных своих детей, в том числе на размещение своих персональных данных и (или) персональных данных своих детей на официальных сайтах органов местного самоуправления и органов государственной власти Ярославской области.

Председательствующий

Судьи