



Именем  
Республики Татарстан

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА**  
**РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН**

**по делу о проверке конституционности пункта 4 раздела I и пункта 7 раздела II Порядка принятия решений о предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 сентября 2012 года № 6250, в связи с жалобами граждан О.Н. Меркурьевой и Л.В. Рагимовой**

город Казань

14 декабря 2018 года

Конституционный суд Республики Татарстан в составе Председателя Ф.Г. Хуснутдинова, судей Ф.Р. Волковой, Л.В. Кузьминой, Э.М. Мустафиной, Р.А. Сахиевой, А.Р. Шакараева,

руководствуясь статьей 109 (часть четвертая) Конституции Республики Татарстан, частями пятой и девятой статьи 3, частью первой и пунктом 1 части второй статьи 39, статьями 68, 83, 100, 101 и 103 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности пункта 4 раздела I и пункта 7 раздела II Порядка принятия решений о предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 сентября 2012 года № 6250.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан О.Н. Меркурьевой и Л.В. Рагимовой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют

ли оспариваемые заявителями нормативные положения Конституции Республики Татарстан.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный суд Республики Татарстан, руководствуясь частью второй статьи 50 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Р. Шакараева, объяснения сторон — граждан О.Н. Меркурьевой и Л.В. Рагимовой, представителя органа, издавшего оспариваемый нормативный правовой акт, — главного специалиста отдела правового обеспечения Комитета земельных и имущественных отношений Исполнительного комитета муниципального образования города Казани Е.Н. Ситдиковой, специалиста, приглашенного в судебное заседание по ходатайству представителя органа, издавшего оспариваемый нормативный правовой акт, — начальника отдела аналитического сопровождения оформления прав на земельные участки и социальных вопросов Комитета земельных и имущественных отношений Исполнительного комитета муниципального образования города Казани А.Р. Сафиной, выступления приглашенных в судебное заседание: представителя Президента Республики Татарстан — заведующего сектором по вопросам помилования Государственно-правового управления Президента Республики Татарстан Д.А. Рослова, полномочного представителя Государственного Совета Республики Татарстан — начальника Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан М.Б. Сунгатуллина, представителя Кабинета Министров Республики Татарстан — Правительства Республики Татарстан — начальника Правового управления Аппарата Кабинета Министров Республики Татарстан А.Б. Гревцова, представителя Председателя Верховного суда Республики Татарстан — судьи Верховного суда Республики Татарстан Ю.А. Старшой, представителя Председателя Арбитражного суда Республики Татарстан —

начальника отдела анализа и обобщения судебной практики Арбитражного суда Республики Татарстан Р.Р. Шкаликова, представителя Прокурора Республики Татарстан — начальника отдела по надзору за законностью нормативных правовых актов Управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Республики Татарстан А.Р. Валиахметова, представителя Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан — ведущего консультанта отдела по вопросам восстановления прав граждан аппарата Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан Р.Р. Мингалиева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Республики Татарстан

**установил:**

1. В Конституционный суд Республики Татарстан обратились граждане О.Н. Меркурьева и Л.В. Рагимова с жалобами на нарушение их конституционных прав и свобод положениями пункта 4 раздела I и пункта 7 раздела II Порядка принятия решений о предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 сентября 2012 года № 6250 (далее также — Порядок).

Согласно пункту 4 раздела I Порядка гражданам, имеющим право на бесплатное предоставление земельного участка в соответствии со статьей 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан, предоставление бесплатного земельного участка для осуществления индивидуального жилищного строительства, дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства (приусадебный земельный участок), садоводства или огородничества производится в порядке очередности не позднее одного года с даты их включения в списки граждан, имеющих право на бесплатное получение земельного участка (далее также — списки), за исключением случая, предусмотренного пунктом 7 раздела II данного Порядка.

Пункт 7 раздела II указанного Порядка устанавливает, что при отказе

заявителя от участия в процедуре выбора земельного участка или при его отказе от земельного участка в процессе процедуры выбора земельного участка либо при неприбытии заявителя для участия в процедуре выбора земельного участка по неважной причине заявлению присваивается статус «Отказ заявителя»; отказ заявителя от участия в процедуре выбора земельного участка или его отказ от выбора земельного участка в процессе процедуры выбора земельного участка либо неприбытие заявителя для участия в процедуре выбора земельного участка по неважной причине оформляется актом (приложения № 2 и 3 к Порядку) и протоколом комиссии.

Как следует из жалоб и приложенных к ним копий документов, граждане О.Н. Меркурьева и Л.В. Рагимова являются многодетными матерями, имеющими трех детей, и в соответствии с земельным законодательством обладают правом на предоставление им земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность бесплатно. В 2013—2014 годах гражданка О.Н. Меркурьева и гражданка Л.В. Рагимова подавали заявления для реализации этого права и были внесены в список граждан, имеющих право на бесплатное получение земельного участка для осуществления индивидуального жилищного строительства.

Между тем земельные участки заявителям не были предоставлены, несмотря на то, что в соответствии с Земельным кодексом Республики Татарстан земельные участки должны были быть переданы им в порядке очередности не позднее одного года с даты включения в списки. По их утверждению, Земельный кодекс Республики Татарстан несоблюдение указанного срока для предоставления гражданам земельных участков в порядке очередности связывает с их троекратным отказом от выбора земельного участка либо троекратной неявкой на процедуру выбора земельного участка.

Оспариваемые же положения пункта 4 раздела I и пункта 7 раздела II Порядка допускают возможность отказа в предоставлении гражданам

земельных участков в порядке очередности не позднее одного года с даты включения в списки уже после их однократного отказа от выбора земельного участка либо однократной неявки на процедуру выбора земельного участка. Тем самым, по мнению граждан О.Н. Меркурьевой и Л.В. Рагимовой, оспариваемые нормы фактически вынуждают согласиться на земельный участок на первом же предложенном выборе, поскольку отказ от него сразу повлечет освобождение органа местного самоуправления от публично-правового обязательства по предоставлению земельного участка в течение одного года.

На основании изложенного заявители просят Конституционный суд Республики Татарстан признать положения пункта 4 раздела I и пункта 7 раздела II Порядка принятия решений о предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 сентября 2012 года № 6250, не соответствующими статьям 24 (часть вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая) и 38 (части первая и третья) Конституции Республики Татарстан, согласно которым органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию и законы Республики Татарстан; все равны перед законом и судом; государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от социального положения, места жительства и иных обстоятельств; любые формы ограничения прав и свобод либо установление преимуществ граждан по расовым, национальным и другим признакам запрещаются; семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства; государство проявляет заботу о семье, обеспечении здоровья матери и ребенка и воспитании детей.

В соответствии с частями второй и третьей статьи 68 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл,

придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе нормативных правовых актов. Конституционный суд Республики Татарстан принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении, и при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан по настоящему делу являются взаимосвязанные положения пункта 4 раздела I и пункта 7 раздела II Порядка принятия решений о предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 сентября 2012 года № 6250, в той мере, в какой они служат нормативным основанием для неисполнения органами местного самоуправления муниципального образования города Казани законодательно установленного срока предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков в собственность бесплатно в случае их однократного: отказа от участия в процедуре выбора земельного участка или отказа от земельного участка в процессе процедуры выбора земельного участка либо неприбытия для участия в процедуре выбора земельного участка по неуважительной причине.

2. Оспариваемые заявителями правовые положения затрагивают сферы социальной защиты и земельного законодательства. Согласно статье 72 (пункты «ж» и «к» части 1) Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, а также земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Статья 76 Конституции Российской Федерации предусматривает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные

правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (часть 5).

Земельное законодательство состоит из Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации (абзац первый пункта 1 статьи 2 Земельного кодекса Российской Федерации). Подпунктом 6 статьи 39.5 данного Кодекса установлено, что земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом на основании и во исполнение данного Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права (пункт 4 статьи 2).

Пунктом 3 части первой статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа отнесено владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа. Аналогичные по содержанию нормы закреплены подпунктом 1 статьи 5 Земельного кодекса Республики Татарстан, пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» и пунктом 3 части 1 статьи 8 Устава муниципального образования города Казани, утвержденного

решением представительного органа муниципального образования города Казани от 17 декабря 2005 года № 3-5.

Согласно части 1 статьи 25 Закона Республики Татарстан «О местном самоуправлении в Республике Татарстан», части 1 статьи 38 в связи с абзацем 4 части 2 статьи 40 Устава муниципального образования города Казани Исполнительный комитет муниципального образования города Казани (далее также — Исполнительный комитет) является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления города Казани, наделенным полномочиями по решению вопросов местного значения в сфере управления муниципальной собственностью, в том числе вопросов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами, а также законами Республики Татарстан.

Таким образом, принимая оспариваемый нормативный правовой акт, Исполнительный комитет правомерно реализовал полномочия, принадлежащие ему в силу федерального и республиканского законодательства, а также основанные на положениях статьи 116 (часть первая) Конституции Республики Татарстан, согласно которой местное самоуправление обеспечивает самостоятельное в соответствии с законом и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

3. Вопрос о проверке конституционности организационно-процедурного механизма предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей (далее также — многодетные семьи), в собственность бесплатно на территории муниципального образования города Казани уже был предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан. В постановлении от 26 декабря 2017 года № 77-П Конституционный суд Республики Татарстан указал, что статья 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан регламентирует



последовательность действий органов местного самоуправления по исполнению законодательных норм, направленных на реализацию гражданами, имеющими трех и более детей, своего права на бесплатное получение земельного участка; возлагая на органы местного самоуправления полномочия по установлению процедуры предоставления таких земельных участков, республиканский законодатель четко и недвусмысленно определил обязательные для этого условия.

В силу абзаца первого пункта 13 статьи 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан право граждан, имеющих трех и более детей, на предоставление им земельных участков, в том числе для осуществления индивидуального жилищного строительства, реализуется в порядке очередности не позднее одного года с даты включения их в списки граждан, имеющих право на получение земельного участка для осуществления индивидуального жилищного строительства, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 15 данной статьи. Пункт 15, в свою очередь, устанавливает исчерпывающий перечень случаев, когда уполномоченный орган местного самоуправления принимает решение об исключении граждан, заинтересованных в предоставлении земельных участков, из указанных списков и отказе в предоставлении им земельного участка, к числу которых относится троекратный отказ граждан от выбора земельного участка на процедуре выбора земельного участка либо их троекратная неявка на процедуру выбора земельного участка (подпункт 4). Тем самым, применительно к рассматриваемому делу, республиканский законодатель определил, что многодетные семьи должны троекратно приглашаться на процедуру выбора земельного участка и, соответственно, только после их троекратного отказа или их троекратной неявки такие семьи утрачивают законодательно гарантированное право на получение земельного участка в собственность бесплатно в течение года.

Согласно оспариваемым положениям пункта 4 раздела I и пункта 7 раздела II Порядка гражданам, имеющим трех и более детей, земельные

участки, в том числе для индивидуального жилищного строительства, предоставляются в порядке очередности не позднее одного года с даты их включения в списки, за исключением случая присвоения заявлению статуса «Отказ заявителя» при отказе заявителя от участия в процедуре выбора земельного участка или при его отказе от земельного участка в процессе процедуры выбора земельного участка либо при неприбытии заявителя для участия в такой процедуре по неуважительной причине (далее также — отказ заявителя от выбора земельного участка либо его неприбытие для участия в такой процедуре). Анализ пункта 4 раздела I Порядка показывает, что он как по своему целевому назначению и правовому смыслу, так и по содержанию фактически дублирует положения абзаца первого пункта 13 статьи 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан (в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемого Порядка), закрепляя общее правило о том, что земельные участки предоставляются многодетным семьям в собственность бесплатно не позднее одного года с даты включения их в списки, и в отсылочной форме давая указание на исключение из этого правила (пункт 7 раздела II Порядка). Из буквального содержания пункта 4 раздела I Порядка следует, что в оспариваемом пункте 7 раздела II Порядка должен быть определен конкретный случай, делающий невозможным предоставление земельных участков многодетным семьям не позднее одного года с даты включения их в списки, как это было предусмотрено в пункте 15 статьи 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан (в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемого Порядка). Между тем, исходя из своего места в системе рассматриваемого правового регулирования, сам по себе пункт 7 раздела II Порядка является нормой процедурно-процессуального характера, определяющей лишь в какой форме уполномоченный орган местного самоуправления фиксирует отказ заявителя от выбора земельного участка либо его неприбытие для участия в такой процедуре. Тем самым данный пункт как по своей правовой природе, так и по целевому назначению не может выполнить возложенную на него по

смыслу пункта 4 раздела I Порядка регулятивную функцию. Вопрос, который по аналогии с пунктом 15 статьи 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан (в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемого Порядка) должен был найти свое отражение в пункте 7, урегулирован в пункте 9 раздела II Порядка, из содержания которого следует, что многодетные семьи исключаются из списка граждан, имеющих право на бесплатное получение земельного участка, после их троекратного отказа от выбора предложенного земельного участка либо троекратной неявки на процедуру выбора земельного участка.

Соответственно, наличие в пункте 4 раздела I Порядка ссылки на пункт 7, а не на пункт 9 раздела II Порядка позволяет применение оспариваемых положений, а вследствие этого и непредоставление многодетным семьям земельных участков в установленный срок как в случае однократного, так и в случае троекратного отказа многодетной семьи от выбора предложенного земельного участка или неявки на процедуру выбора земельного участка. Иными словами, установленное пунктом 4 раздела I и пунктом 7 раздела II Порядка регулирование в его формально-юридическом смысле создает на муниципальном уровне неопределенность в вопросах реализации права многодетных семей на получение земельных участков в собственность бесплатно, поскольку уже после первого отказа заявителя от выбора земельного участка или неприбытия на процедуру такого выбора допускает возможность уклонения органами местного самоуправления от соблюдения законодательно установленного годовичного срока, не позднее которого они обязаны предоставить многодетным семьям земельные участки.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может привести к нарушению принципов равенства и верховенства закона; правовые нормы должны соответствовать общеправовым требованиям определенности, ясности, недвусмысленности,

поскольку конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при условии их единообразного понимания и толкования всеми правоприменителями; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы, влекущего ее произвольное толкование правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 5 июля 2001 года № 11-П, от 6 апреля 2004 года № 7-П, от 16 ноября 2018 года № 43-П и др.).

Кроме того, допущенная Исполнительным комитетом муниципального образования города Казани неопределенность при регламентации в обжалуемом Порядке последовательности действий уполномоченного органа местного самоуправления по исполнению законодательно установленных правовых норм, направленных на реализацию гражданами, имеющими трех и более детей, своего права на бесплатное получение земельного участка, привела к тому, что оспариваемое правовое регулирование вышло за пределы компетенции органов местного самоуправления в данном вопросе.

Положения статьи 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан по своему содержанию и смыслу предполагают, что муниципальный подзаконный нормативный акт, принимаемый во исполнение их предписаний, не должен содержать каких-либо правоустанавливающих норм в отношении условий, с которыми связывается само право на получение многодетными семьями земельных участков бесплатно в собственность не позднее одного года, поскольку законодатель предписывает органам местного самоуправления определить лишь процедуру их предоставления. Между тем рассматриваемым муниципальным нормативным правовым актом фактически изменено содержание самого права на бесплатное получение многодетными семьями земельных участков не позднее одного года с даты включения их в списки, что не соответствует положениям статьи 24 (часть вторая) Конституции Республики Татарстан, в силу которых органы местного

самоуправления обязаны соблюдать Конституцию и законы Республики Татарстан.

Таким образом, взаимосвязанные положения пункта 4 раздела I и пункта 7 раздела II Порядка принятия решений о предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 сентября 2012 года № 6250, в той мере, в какой они служат нормативным основанием для неисполнения органами местного самоуправления муниципального образования города Казани законодательно установленного срока предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков в собственность бесплатно в случае их однократного: отказа от участия в процедуре выбора земельного участка или отказа от земельного участка в процессе процедуры выбора земельного участка либо неприбытия для участия в процедуре выбора земельного участка по неуважительной причине, не соответствуют Конституции Республики Татарстан, ее статьям 24 (часть вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая) и 38 (части первая и третья).

Исполнительному комитету муниципального образования города Казани надлежит — исходя из требований Конституции Республики Татарстан и с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным судом Республики Татарстан в настоящем Постановлении, — внести в действующее правовое регулирование изменения, которые обеспечивали бы надлежащие условия реализации многодетными семьями права на получение земельных участков в собственность бесплатно не позднее одного года с даты включения их в списки.

Впредь до внесения в рассматриваемое правовое регулирование надлежащих изменений правоприменителям следует руководствоваться Конституцией Республики Татарстан, положениями земельного законодательства и правовыми позициями Конституционного суда Республики Татарстан, изложенными в настоящем Постановлении.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 66, статьями 67, 68, 69, 71, 73 и 104 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», Конституционный суд Республики Татарстан

**постановил:**

1. Признать пункт 4 раздела I и пункт 7 раздела II Порядка принятия решений о предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 сентября 2012 года № 6250, в той мере, в какой они служат нормативным основанием для неисполнения органами местного самоуправления муниципального образования города Казани законодательно установленного срока предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков в собственность бесплатно в случае их однократного: отказа от участия в процедуре выбора земельного участка или отказа от земельного участка в процессе процедуры выбора земельного участка либо неприбытия для участия в процедуре выбора земельного участка по неуважительной причине, не соответствующими Конституции Республики Татарстан.

2. Исполнительному комитету муниципального образования города Казани надлежит — исходя из требований Конституции Республики Татарстан и с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным судом Республики Татарстан в настоящем Постановлении, — внести в действующее правовое регулирование изменения, которые обеспечивали бы надлежащие условия реализации многодетными семьями права на получение земельных участков в собственность бесплатно не позднее одного года с даты включения их в списки.

Впредь до внесения в рассматриваемое правовое регулирование надлежащих изменений правоприменителям следует руководствоваться

Конституцией Республики Татарстан, положениями земельного законодательства и правовыми позициями Конституционного суда Республики Татарстан, изложенными в настоящем Постановлении.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 72 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в газетах «Ватаным Татарстан» и «Республика Татарстан». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного суда Республики Татарстан».

**№ 80-П**



**Конституционный суд  
Республики Татарстан**