**26 декабря 2017 года Конституционный суд Республики Татарстан провозгласил постановление по делу о проверке конституционности пунктов 8, 11 и 13 статьи 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан и абзацев девятого и десятого Перечня земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, постоянно проживающим на территории муниципального образования города Казани, для осуществления индивидуального жилищного строительства, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 18 ноября 2013 года
№ 9838 (в редакции от 6 июля 2016 года), в связи с жалобами граждан О.Н. Меркурьевой, А.И. Владимировой, С.К. Невирович и
Л.В. Рагимовой**

Дело было рассмотрено в открытом заседании Конституционного суда Республики Татарстан 28 ноября 2017 года.

**Предмет рассмотрения**

Предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан явились пункты 8, 11 и 13 статьи 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан в той мере, в которой на их основе в системе действующего правового регулирования допускается установление органами местного самоуправления дополнительных условий бесплатного предоставления многодетным семьям конкретных земельных участков, а также абзацы девятый и десятый Перечня земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, постоянно проживающим на территории муниципального образования города Казани, для осуществления индивидуального жилищного строительства, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 18 ноября 2013 года № 9838 (в редакции от 6 июля
2016 года) (далее также ⎯ Перечень), содержащие дополнительные условия предоставления многодетным семьям конкретных земельных участков в зависимости от количества детей в многодетной семье.

Конституционный суд Республики Татарстан обратил внимание на то, что постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 декабря 2017 года № 5323 «О внесении изменений в постановление Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 18 ноября 2013 года № 9838» из оспариваемых положений Перечня исключены дополнительные условия предоставления многодетным семьям указанных в них земельных участков в зависимости от количества детей в многодетной семье.

Однако данное обстоятельство не могло само по себе служить препятствием для проверки Конституционным судом Республики Татарстан конституционности оспариваемых заявителями положений, поскольку в соответствии с частью второй статьи 46 Закона Республики Татарстан
«О Конституционном суде Республики Татарстан», в случае если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным судом Республики Татарстан производство может быть прекращено, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан.

**Обстоятельства, послужившие поводом к обращению в Конституционный суд Республики Татарстан**

Граждане О.Н. Меркурьева, А.И. Владимирова, С.К. Невирович и
Л.В. Рагимова являются многодетными матерями, имеющими трех детей. Заявительницы в 2013⎯2014 годах были включены в список граждан, имеющих право на бесплатное получение земельного участка для осуществления индивидуального жилищного строительства, который должен быть предоставлен им не позднее одного года с даты включения их в списки. Однако, как они указывают, земельные участки в городе Казани семьям, имеющим только трех детей, фактически не предоставляются, поскольку, по их мнению, в оспариваемом Перечне установлен разный подход в предоставлении земельных участков в зависимости от количества детей в многодетной семье. Так, земельные участки, расположенные за пределами города Казани (абзацы первый⎯восьмой Перечня), предназначены для всех многодетных семей, а земельные участки в пределах города Казани только для семей, имеющих пять и более детей (абзац девятый Перечня), и семей, имеющих четверо и более детей (абзац десятый Перечня).

**Позиция заявителей**

Граждане О.Н. Меркурьева, А.И. Владимирова, С.К. Невирович
и Л.В. Рагимова считают, что условие предоставления земельных участков многодетным семьям в порядке очередности по дате и времени подачи заявления уже установлено в статье 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан и не может быть изменено органами местного самоуправления исходя из количества детей в многодетной семье. Однако, как они указывают, оспариваемые абзацы девятый и десятый Перечня содержат нормативные положения, устанавливающие дополнительные условия предоставления конкретных земельных участков многодетным семьям в зависимости от количества детей в многодетной семье, что противоречит конституционным принципам юридического равенства и верховенства права.

При этом заявители полагают, что пункт 8 статьи 32.1 указанного Кодекса, наделяя органы местного самоуправления полномочием по формированию соответствующих перечней земельных участков, предусматривает принятие ими ненормативных правовых актов, определяющих только территории и не содержащих каких-либо общих правил и конкретизирующих нормативных предписаний. По их мнению, пункты 8, 11 и 13 статьи 32.1 данного Кодекса не определяют с полной ясностью, что органы местного самоуправления при формировании перечней земельных участков не вправе связывать выбор многодетными семьями места расположения конкретных земельных участков с количеством детей в таких семьях.

**Позиция Суда**

Проверяя конституционность пунктов 8, 11 и 13 статьи 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан в той мере, в которой на их основе в системе действующего правового регулирования допускается установление органами местного самоуправления дополнительных условий бесплатного предоставления многодетным семьям конкретных земельных участков, Конституционный суд Республики Татарстан обратил внимание на то, что в соответствии со статьей 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации в числе случаев предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, предусмотрено предоставление земельного участка в собственность бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункт 6).

В Республике Татарстан указанное правовое регулирование нашло свое отражение в Земельном кодексе Республики Татарстан, в котором законодатель, действуя в рамках своих дискреционных полномочий, закрепил право бесплатного предоставления земельных участков в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, постоянно проживающим на территории Республики Татарстан, для осуществления в том числе индивидуального жилищного строительства (пункт 3 статьи 32).

Конституционный суд Республики Татарстан указал, что из буквального содержания обжалуемых положений следует, что они устанавливают последовательность действий органов местного самоуправления по исполнению законодательно установленных правовых норм, направленных на реализацию гражданами, имеющими трех и более детей, своего права на бесплатное получение земельного участка. При этом Конституционный суд Республики Татарстан особо подчеркнул, что, возлагая на органы местного самоуправления полномочия по установлению процедуры предоставления таких земельных участков, республиканский законодатель четко и недвусмысленно определил обязательные для этого условия. Применительно к формированию перечня земельных участков одним из таких условий выступает потребность в земельных участках, которая определяется исходя из списков граждан, имеющих право на их получение, формируемых в зависимости от даты и времени подачи ими заявления.

Тем самым, по мнению Конституционного суда Республики Татарстан, оспариваемые заявителями нормы Земельного кодекса Республики Татарстан по своему смыслу и содержанию определяют организационно-правовой механизм предоставления меры социальной поддержки для многодетных семей, имеющих трех и более детей, и направлены на удовлетворение их потребностей в земельных участках, как семей, находящихся потенциально в наиболее уязвимом социальном положении и нуждающихся в особой заботе со стороны государства и общества в силу конституционных принципов равенства и справедливости. Конституционный суд Республики Татарстан установил, что рассматриваемые пункты 8, 11 и 13 статьи 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан находятся в системном единстве, по своему целевому назначению направлены на упорядочивание процедуры бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, а также предопределяют для органов местного самоуправления четкий перечень полномочий в данной сфере, в том числе по принятию соответствующих нормативных правовых актов, что само по себе не допускает введения органами местного самоуправления дополнительных условий предоставления конкретных земельных участков на территории соответствующего муниципального образования, помимо тех, которые предусмотрены исчерпывающим образом в акте, имеющем большую юридическую силу.

Таким образом, Конституционный суд Республики Татарстан пришел к выводу, чтообжалуемые законодательные нормы исключают любое иное их истолкование в правоприменительной практике, не отменяют, не умаляют и иным образом не нарушают конституционные права человека и гражданина, в том числе права заявителей, и, следовательно, не противоречат статьям 28 (части первая и вторая), 29 (части первая и вторая), 38 (части первая и третья), 55 и 58 Конституции Республики Татарстан.

Рассматривая абзацы девятый и десятый Перечня земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, постоянно проживающим на территории муниципального образования города Казани, для осуществления индивидуального жилищного строительства, содержащие дополнительные условия предоставления многодетным семьям конкретных земельных участков в зависимости от количества детей в многодетной семье, Конституционный суд Республики Татарстан отметил, что согласно правовой позицииКонституционного Суда Российской Федерации, конституционная природа местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований, обусловливает необходимость учета особенностей данной публичной власти; это предопределяет необходимость достижения баланса таких конституционно защищаемых ценностей, как самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, с одной стороны, и гарантированность гражданам соответствующих социальных прав, включая права, приобретенные на основании закона, независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают, ⎯ с другой.

Конституционный суд Республики Татарстан также указал, что данная правовая позиция, применительно к рассматриваемому делу, предопределяет содержание и смысл в том числе актов органов местного самоуправления, регламентирующих порядок формирования перечня земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, имеющим трех и более детей, постоянно проживающим на территории определенного муниципального образования, для осуществления индивидуального жилищного строительства.

Приводимые заявителями доводы свидетельствуют о том, что нарушение своих конституционных прав они связывают с наличием непосредственно в тексте оспариваемых абзацев девятого и десятого Перечня указания на дополнительные условия предоставления предусмотренных в этих абзацах конкретных земельных участков, расположенных в пределах территории муниципального образования города Казани*,* для отдельных категорий многодетных семей в зависимости от количества детей (пять и более, четверо и более соответственно), что препятствует многодетным семьям с тремя детьми реализовать свое право на получение данных земельных участков.

Конституционный суд Республики Татарстан со ссылкой на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации уже отмечал, что как федеральное, так и республиканское законодательство не закрепляет единого понятия многодетной семьи. При этом нормативное содержание понятия «семья» наполняется в зависимости от целей правового регулирования различным юридическим содержанием (постановление
от 5 октября 2011 года № 44-П).

Конституционный суд Республики Татарстан считает, что применительно к рассматриваемой сфере правоотношений Земельным кодексом Российской Федерации прямо установлено, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункт 6 статьи 39.5). В рамках предоставленных полномочий республиканский законодатель установил в Земельном кодексе Республики Татарстан, что под гражданами, имеющими трех и более детей, понимается многодетная семья (абзац четвертый пункта 3 статьи 32). При этом в качестве правовых условий для предоставления земельных участков многодетным семьям республиканский законодатель определил лишь факт их постоянного проживания на территории Республики Татарстан, а также хронологический принцип формирования очередности постановки их на учет.

Анализ оспариваемых положений Перечня показывает, что Исполнительный комитет муниципального образования города Казани определил предоставление указанных в них земельных участков лишь многодетным семьям, имеющим четверых и более и пять и более детей. По своему правовому смыслу их содержание фактически устанавливает дополнительные условия, в силу которых реализовать право на получение данной меры социальной поддержки непосредственно на территории муниципального образования города Казани могут только отдельные категории многодетных семей.

Однако, по мнению Конституционного суда Республики Татарстан, согласно приведенным выше нормам федерального и республиканского земельного законодательства все многодетные семьи имеют равный доступ на бесплатное получение земли независимо как от количества детей в таких семьях, так и от места расположения земельных участков. Органы местного самоуправления, в том числе Исполнительный комитет муниципального образования города Казани, могут определить лишь перечень земельных участков (расположение и площадь), предназначенных для выделения многодетным семьям, которые будут формироваться и распределяться между всеми ними в зависимости только от очередности подачи соответствующих заявлений. При этом Конституционный суд отметил, что установление же преимущественного права отдельным категориям многодетных семей в Республике Татарстан является исключительной прерогативой органов государственной власти и выходит за рамки полномочий органов местного самоуправления. На это указано и в Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, утвержденных приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 сентября 2013 года № 372, в пункте 8 которых прямо предусмотрено, что условия для предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков могут быть установлены законами субъекта Российской Федерации в том числе дифференцированно, исходя из сложившейся в субъектах Российской Федерации социально-экономической и демографической ситуации.

Следовательно, органы местного самоуправления, как наиболее приближенные к населению органы публичной власти, при осуществлении соответствующего правового регулирования, равно как и при определении конкретных земельных участков, должны обеспечивать равный подход в реализации законодательно установленного права в отношении формально равных субъектов ⎯ многодетных семей, имеющих трех и более детей.

В этой связи Конституционный суд Республики Татарстан особо подчеркнул, что наличие в обжалуемых пунктах Перечня дополнительных условий предоставления многодетным семьям земельных участков в зависимости от количества детей в семье нарушает принципы верховенства закона, равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, а также посягает на само существо предоставленного гражданам, имеющим только трех детей, права на государственную поддержку в виде бесплатного предоставления земельного участка в собственность непосредственно на территории муниципального образования города Казани.

Таким образом, Конституционный суд Республики Татарстан пришел к выводу, что абзацы девятый и десятый Перечня земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, постоянно проживающим на территории муниципального образования города Казани, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 18 ноября 2013 года № 9838 (в редакции
от 6 июля 2016 года), содержащие дополнительные условия предоставления многодетным семьям конкретных земельных участков в зависимости от количества детей в многодетной семье, не соответствуют статьям 10, 24 (части первая и вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (части первая и вторая), 38 (части первая и третья), 55, 58 и 116 (часть первая) Конституции Республики Татарстан.

При выработке своей правовой позиции Конституционный суд Республики Татарстан использовал правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

***Председательствовал в заседании Председатель Конституционного суда Республики Татарстан Хуснутдинов Фархат Гусманович.***

***Судья-докладчик — Кузьмина Людмила Васильевна.***