



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности подпункта 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации, пунктов 4, 5 и 6 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», части 2 статьи 9 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» в связи с жалобой администрации городского округа муниципального образования города Братска Иркутской области

город Санкт-Петербург

2 апреля 2026 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, К.Б.Калиновского, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, А.В.Коновалова, М.Б.Лобова, В.А.Сивицкого, Е.В.Тарибо,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности подпункта 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации, пунктов 4, 5 и 6 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

Федерации», части 2 статьи 9 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба администрации городского округа муниципального образования города Братска Иркутской области. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Е.В.Тарибо, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Администрация городского округа муниципального образования города Братска Иркутской области (далее также – администрация, администрация города Братска) оспаривает конституционность следующих законоположений:

подпункта 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации о предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации; органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено требование о том, что такие граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у них имеются основания для постановки на данный учет, а также установлена возможность предоставления им с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно;

пунктов 4, 5 и 6 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относящих к вопросам

местного значения муниципального, городского округа организацию в границах округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации; дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), муниципальный контроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в границах округа, организацию дорожного движения, а также иные полномочия в области использования автомобильных дорог и дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации; обеспечение проживающих в округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организацию строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, муниципальный жилищный контроль, а также иные полномочия органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

части 2 статьи 9 Закона Иркутской области от 28 декабря 2015 года № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» (в редакции до вступления в силу Закона Иркутской области от 21 октября 2025 года № 74-ОЗ), согласно которой при предоставлении земельных участков в собственность граждан бесплатно организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории осуществляются органами местного самоуправления в соответствии с полномочиями, установленными законодательством.

1.1. В 2023 и 2024 годах распоряжениями должностного лица администрации города Братска свыше 120 земельных участков предоставлены гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно. Предоставленные участки не были обеспечены необходимой инфраструктурой, автомобильные дороги к ним отсутствовали, на некоторых из них имелись зеленые насаждения, препятствующие индивидуальному жилищному строительству. В связи с этим собственник одного из участков и прокурор города Братска, действовавший в интересах неопределенного круга лиц, обратились в суд с административными исковыми заявлениями к администрации и Правительству Иркутской области. Определением Братского городского суда Иркутской области административные дела по данным заявлениям были объединены в одно производство.

Решением того же суда от 22 апреля 2024 года признано незаконным бездействие администрации города Братска, выразившееся в необеспечении инженерной оснащенности участков, предоставленных ею в собственность многодетным семьям. На нее возложена обязанность обеспечить электро-, тепло-, водоснабжение и водоотведение участков и провести к ним автомобильные дороги местного значения. В частности, это обосновано тем, что соответствующие мероприятия относятся к вопросам местного значения.

Апелляционным определением Иркутского областного суда от 21 августа 2024 года на администрацию также возложена обязанность организовать снос и корчевание зеленых насаждений на одном из участков, переданном многодетной семье в собственность. Указанные судебные акты оставлены без изменения определением Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20 ноября 2024 года, а определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2025 года отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании судебной коллегии данного суда.

При этом суды отказали в удовлетворении требования о возложении на Правительство Иркутской области обязанности по обеспечению финансирования мероприятий, проведение которых возложено на администрацию города Братска. В обоснование указано, что вопросы установления, предоставления и распределения субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам относятся к исключительной компетенции Правительства Иркутской области.

1.2. По мнению заявителя, оспариваемые нормы не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 36 (часть 3), 132 и 133, поскольку возлагают на органы местного самоуправления обязанность по формированию и предоставлению земельных участков в качестве меры дополнительной (государственной) социальной поддержки с последующим их обеспечением инженерной инфраструктурой и автомобильными дорогами и обязанность по сносу зеленых насаждений на этих участках с возложением всех расходов на местный бюджет при отсутствии финансирования со стороны субъекта Российской Федерации.

С учетом предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются подпункт 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации, пункты 4, 5 и 6 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и часть 2 статьи 9 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» в той мере, в какой на их основании решается вопрос об участии, в том числе в форме софинансирования, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в организации очистки от зеленых насаждений земельных участков, предоставляемых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации органами местного самоуправления гражданам, имеющим трех и более детей, в

собственность бесплатно, и создания необходимой коммунальной и транспортной инфраструктуры.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию (статья 1, часть 2) социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7, часть 1), обязывает к осуществлению государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства (статья 7, часть 2), предполагает создание условий для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества (статья 75¹). Данные положения действуют в системной связи с иными нормами Конституции Российской Федерации, признающими необходимость государственной защиты материнства и детства, семьи (статья 38, часть 1) и устанавливающими, что дети – важнейший приоритет государственной политики (статья 67¹, часть 4), возлагая на государство обязанность по определению и реализации мер социальной поддержки в отношении детей и лиц, их воспитывающих. В силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы России является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года), который обязывает участвующие в нем государства предоставлять семье – как естественной и основной ячейке общества – самую широкую охрану и помощь, тем более пока на ней лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании (статья 10).

Одним из ключевых направлений государственной политики России как социального государства, гарантирующего поддержку семьи и детей, является обеспечение прав соответствующей категории лиц в сфере жилищных отношений, в рамках которых на органах государственной власти и органах местного самоуправления, входящих в единую систему публичной власти, лежит конституционно предопределяемая обязанность по поощрению жилищного строительства и созданию условий для

осуществления права на жилище (статья 40, часть 2; статья 132, часть 3, Конституции Российской Федерации). Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 25 октября 2016 года № 21-П, конституционные начала взаимоотношений личности, общества и государства в социальной сфере распространяются и на отношения, связанные с осуществлением права на жилище, которое получило также международно-правовое признание – в том числе в статье 25 Всеобщей декларации прав человека и статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах – в качестве одного из неперемennых условий гарантирования права на достойный жизненный уровень.

Реализуя обозначенные конституционные и международно-правовые предписания, законодатель, обладающий широкой свободой усмотрения при определении конкретных мер социальной поддержки в сфере жилищных отношений, предусмотрел в рамках действующего правового регулирования дифференцированные меры поддержки семей: сертификаты на материнский (семейный) капитал, льготное ипотечное кредитование и иные. В особой поддержке нуждаются многодетные семьи, которые в силу объективных причин, включающих потребность в большем по размеру и потому более дорогом жилье, потенциально находятся в уязвимом положении. В связи с этим законодатель предусмотрел, например, возможность частичного или полного погашения обязательств по ипотечному жилищному кредиту (займу) для граждан, у которых в определенный период родились третий ребенок или последующие дети.

В свою очередь, подпункт 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации закрепляет возможность предоставить земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, бесплатно в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Данная мера поддержки была предусмотрена и ранее (в абзаце втором пункта 2 статьи

28 того же Кодекса, которая утратила силу с 1 марта 2015 года на основании Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ), вместе с тем с 1 марта 2015 года этот подпункт позволяет названным органам вводить требование о том, что такие граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у них имеются основания для постановки на данный учет, и устанавливать возможность предоставления им с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жильем взамен предоставления земельного участка.

Как следует из пояснительной записки к проекту Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 487-ФЗ, предусмотревшему обозначенное расширение полномочий названных органов, изменения направлены на то, чтобы предоставить гражданам, имеющим трех и более детей, дополнительные возможности для улучшения жилищных условий. Там же отмечено, что законопроект подготовлен во исполнение Указа от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» и подпункта «а» пункта 6 перечня поручений от 11 февраля 2013 года № Пр-240, которыми Президент Российской Федерации, определяющий в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами основные направления внутренней политики государства (статья 80, часть 3, Конституции Российской Федерации), инициировал реализацию комплекса мер по улучшению жилищных условий, в частности, многодетных семей.

При разработке и практической реализации государственной политики первоочередной задачей выступает гарантирование прав и свобод человека в качестве высшей ценности в правовом социальном государстве, каковым является Россия (статьи 1, 2 и 7 Конституции Российской Федерации). В связи с этим государство обязано принимать достаточные и эффективные – исходя из имеющихся у него финансово-экономических, технических и административных возможностей – меры, направленные на достижение поставленных в социальной сфере целей. В

свою очередь, это требует предварительной оценки достижимости целей государственной политики за счет предлагаемых механизмов. По смыслу правовой позиции, высказанной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 24 декабря 2013 года № 30-П, хотя наделение многодетных семей правом на получение конкретных мер социальной поддержки, – в частности, правом на получение в собственность бесплатно земельного участка – относится к дискреционным полномочиям законодателя, установление такого права в законе обязывает и к своевременному закреплению гарантий его реализации, прежде всего к созданию надлежащей нормативной основы деятельности органов публичной власти и иных субъектов, призванной обеспечить осуществление права гражданами, в том числе в части необходимых материальных и финансовых средств, согласно принципу формальной определенности и недвусмысленности правовых норм, их согласованности в системе правового регулирования.

Особую значимость данная правовая позиция приобретает, когда меры социальной поддержки получают свое законодательное закрепление в рамках реализации целей долгосрочной (стратегической) государственной политики, предполагающей широкий набор мер по обеспечению прав граждан. В такой ситуации нормативные, административные, финансовые, организационные и прочие дефекты, присущие лишь одному из механизмов государственной поддержки, зачастую могут негативно воздействовать и на иные гарантии, предоставляемые в рамках различных государственных программ, что потенциально угрожает стабильности правового статуса гражданина, защите сформированных правовым регулированием разумных ожиданий относительно реализации его прав и, как следствие, принципу поддержания доверия к действиям государства. Соответственно, при закреплении законодательных гарантий государство обязано рационально оценивать свои финансовые и прочие возможности, поскольку иное

приводило бы к нарушению его конституционных обязанностей по обеспечению прав граждан и их государственной защите.

3. Как было отмечено, подпункт 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающий передачу земельных участков из государственной или муниципальной собственности в собственность граждан, имеющих трех и более детей, и закрепляющий полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по этому вопросу, принят в рамках реализации комплекса мер по улучшению жилищных условий многодетных семей. Востребованность таких мер сохраняется и в настоящее время, на что указано в Стратегии действий по реализации семейной и демографической политики, поддержке многодетности в Российской Федерации до 2036 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2025 года № 615-р. Передавая названным органам полномочия по определению условий и порядка предоставления участков и наделяя их возможностью вводить требование нуждаемости и альтернативные меры поддержки, законодатель, кроме прочего, стремился к обеспечению целевого характера мер поддержки и к наиболее эффективной реализации прав граждан с учетом финансовых, организационно-технических и иных возможностей разных субъектов Российской Федерации и их территориальной специфики. При этом он учитывал и требование о создании необходимой инфраструктуры при предоставлении земельных участков, на которое обращается внимание в подпункте «а» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600.

Обоснованность возложения на органы публичной власти обязанности по обустройству территорий, на которых располагаются предоставляемые участки, подтверждена и Конституционным Судом Российской Федерации, отметившим, что в силу принципов равенства и справедливости недопустимо возлагать на самих граждан бремя несения дополнительных финансовых затрат, связанных с инфраструктурным оснащением участков. Иное могло бы – вследствие значительной тяжести

такого рода вынужденных расходов – обесценить данную меру социальной поддержки и поставить под сомнение доверие граждан к действиям государства (Определение от 9 ноября 2017 года № 2516-О).

Во исполнение названных полномочий в Иркутской области принят Закон «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан», распространяющийся в том числе на многодетные семьи и определяющий порядок учета лиц, имеющих право на получение участка в собственность бесплатно, порядок предоставления участков, требования, предъявляемые к ним, и полномочия органов государственной власти Иркутской области и органов местного самоуправления по этим вопросам. Согласно части 2 его статьи 9 при предоставлении участков организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории осуществляются органами местного самоуправления в соответствии с полномочиями, установленными законодательством.

3.1. Долгое время основным нормативным актом, определяющим государственные гарантии осуществления местного самоуправления в России и устанавливающим правовые, территориальные, организационные и экономические принципы его организации, был Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Несмотря на то что в настоящее время действует Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», прежний Федеральный закон сохраняет до 1 января 2027 года свою силу в регулировании вопросов местного значения. В соответствии с его статьей 16 к вопросам местного значения муниципального, городского округа относятся, в частности, организация в границах округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, дорожная деятельность в отношении автомобильных

дорог местного значения, создание условий для жилищного строительства (пункты 4, 5 и 6 части 1).

Анализируя Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» применительно к полномочиям и финансовым обязательствам муниципальных образований, Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях указывал, что положения, закрепляющие вопросы местного значения различных муниципальных образований, имеют общий характер и определяют направление деятельности, но не объем конкретных полномочий. Это означает необходимость учитывать специальное, отраслевое регулирование, определяющее полномочия как органов местного самоуправления, так и органов других территориальных уровней публичной власти (постановления от 29 марта 2011 года № 2-П, от 13 октября 2015 года № 26-П и от 30 мая 2023 года № 27-П). При этом используемый в статье 16 того же Федерального закона термин «организация» подразумевает необходимость решения органами местного самоуправления определенных задач публично-властного свойства за счет различных организационных мер и в любом случае не может трактоваться как возлагающий всю полноту ответственности в той или иной сфере на муниципальные образования (Постановление от 26 апреля 2016 года № 13-П). В связи с этим содержательное наполнение компетенции муниципальных образований, определяемое приведенным термином, не может раскрываться в отрыве от содержания компетенции других территориальных уровней публичной власти, а также вне связи с обязанностями, которые могут быть возложены на участников гражданского оборота с учетом особенностей той или иной сферы отношений.

В свою очередь, часть 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам

совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относит решение вопросов: социальной поддержки и социального обслуживания семей, имеющих детей (включая многодетных), в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организации предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг (пункт 49); организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований (пункт 62); участия в организации теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения (пункты 124 и 126); создания условий для развития газификации и участия в организации газоснабжения граждан, утверждения программ газификации жилищно-коммунального хозяйства (пункт 169).

С учетом сказанного обеспечение создания на земельных участках, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно, необходимой транспортной и коммунальной инфраструктуры реализуется за счет полномочий как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления, на что ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации (Определение от 31 января 2023 года № 200-О). Это предполагает обязанность по финансовому участию органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих мероприятиях, которая не может рассматриваться в качестве обособленной и независимой от основной обязанности по созданию необходимой инфраструктуры.

Несмотря на это, в судебной практике сохраняется подход, который предполагает возложение обязанности по инфраструктурному

обеспечению предоставляемых гражданам участков исключительно на органы местного самоуправления, несущие расходы по проведению соответствующих мероприятий исключительно за счет средств местного бюджета (определения Первого кассационного суда общей юрисдикции от 24 августа 2020 года № 88а-20364/2020, от 28 апреля 2023 года № 88а-14356/2023, от 15 января 2024 года № 88а-3104/2024 и от 27 августа 2024 года № 88а-27395/2024, Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 22 мая 2023 года № 88-10379/2023; Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 19 августа 2025 года № 88а-13399/2025; Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 2 августа 2023 года № 88а-7175/2023 и др.). В частности, суды отказывают в возложении финансовых обязанностей на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, что не согласуется с правовыми позициями, сформулированными Конституционным Судом Российской Федерации и предполагающими обязанность органов обоих уровней публичной власти по участию в создании объектов необходимой инфраструктуры в связи с предоставлением земельных участков гражданам для индивидуального жилищного строительства в собственность бесплатно в случаях, предусмотренных законами.

Поскольку такого рода инфраструктурное обеспечение относится к обязанностям как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и те и другие должны быть изначально задействованы в решении этого вопроса. Иное приводит к тому, что вся полнота ответственности возлагается на первые, тогда как участие вторых в соответствующих мероприятиях фактически остается на их усмотрение. Это, по смыслу правовой позиции, высказанной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 27 марта 2018 года № 13-П, расходится не только с конституционно определяемыми обязательствами социального государства в сфере жилищных отношений, но и с требованиями, содержащимися в статьях 2 и 18 Конституции Российской Федерации.

Отмеченное, однако, не предопределяет какой-либо единственно возможной модели предоставления земельных участков многодетным семьям и распределения полномочий по организации создания коммунальной и транспортной инфраструктуры между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также не ограничивает возможность последних предусмотреть альтернативные меры государственной поддержки (подпункт 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации).

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая схожую с настоящим делом ситуацию, указал, что при наличии согласия органов местного самоуправления на принятие в муниципальную собственность из собственности субъекта Российской Федерации земельного участка для целей последующей передачи в собственность гражданам, имеющим трех и более детей (либо в иных подобных случаях государственной поддержки семей, имеющих детей), и при отсутствии иных договоренностей между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации на соответствующем муниципальном образовании лежит обязанность по обеспечению участка объектами необходимой инфраструктуры, поскольку параметры такого участка и цели его использования известны на момент его принятия в муниципальную собственность. Со своей стороны, органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, в том числе при решении вопросов, связанных с объективной невозможностью органов местного самоуправления за счет собственных финансовых средств обеспечить в полной мере соблюдение требований, предъявляемых к наличию объектов необходимой инфраструктуры на участках, передаваемых в собственность гражданам бесплатно в качестве меры поддержки семей, имеющих детей, в случаях, установленных субъектом Российской Федерации (Определение от 9 ноября 2017 года № 2516-О).

В ситуации же, когда земельный участок, предоставляемый органами местного самоуправления, до этого не находился в собственности Российской Федерации или ее субъекта и не передавался муниципальному образованию с целью дальнейшего предоставления частным лицам (как это имело место в деле администрации города Братска), возложение обязанности по обеспечению обустройства такой территории исключительно на органы местного самоуправления и отказ в финансировании соответствующих мероприятий недопустимы.

Сказанное в равной мере распространяется и на вопросы очистки предоставленного земельного участка от расположенных на нем зеленых насаждений. Отказ в осуществлении данных мероприятий также обесценивал бы предоставление участка многодетной семье как меру социальной поддержки, поскольку делал бы чрезмерно затруднительным или вовсе невозможным, в том числе в силу природоохранного законодательства, индивидуальное жилищное строительство на таком участке. Кроме того, наличие зеленых насаждений (в особенности деревьев) может затруднять и создание необходимой транспортной и коммунальной инфраструктуры. В связи с этим при отборе участков для предоставления гражданам органы публичной власти обязаны учитывать наличие зеленых насаждений, препятствующих индивидуальному жилищному строительству, очистка от которых не может быть переложена на граждан.

3.2. В связи с этим пункты 4, 5 и 6 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и подпункт 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации не могут рассматриваться как предполагающие освобождение органов государственной власти субъектов Российской Федерации от обязанности по участию в организации очистки от зеленых насаждений земельных участков, предоставляемых органами местного самоуправления гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно, и создания необходимой коммунальной и транспортной

инфраструктуры – как на этапе подготовки земельных участков для предоставления таким гражданам, так и после их предоставления, в том числе от обязанности по софинансированию этих мероприятий.

В свою очередь, часть 2 статьи 9 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» в той мере, в какой она предполагает возложение обязанности по созданию транспортной и коммунальной инфраструктуры, необходимой для земельных участков, предоставляемых многодетным семьям в собственность бесплатно на основании и в порядке, предусмотренных данным Законом, исключительно на органы местного самоуправления, не может рассматриваться в качестве согласующейся с предписаниями статей 2, 7, 38 (часть 1), 40 (часть 2), 67¹ (часть 4), 80 (часть 2) и 132 Конституции Российской Федерации. Этот вывод не опровергается и внесенным в названное положение изменением, которое вступило в силу с 1 января 2026 года и согласно которому организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов при предоставлении участков могут осуществляться на условиях софинансирования из областного бюджета в соответствии с бюджетным законодательством (Закон Иркутской области от 21 октября 2025 года № 74-ОЗ), поскольку это оставляет участие, в том числе в форме софинансирования, в осуществлении соответствующих мероприятий и объем такого участия в сфере усмотрения органов государственной власти Иркутской области без возложения на них в этой связи каких-либо обязанностей.

По смыслу статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» признание не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативного акта субъекта Российской Федерации или отдельных его положений является основанием для отмены или изменения в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской

Федерации положений принятых ими нормативных актов, содержащих такие же нормы, какие были признаны неконституционными (часть третья); эти положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами (часть четвертая). Следовательно, нормы законов других субъектов Российской Федерации, аналогичные части 2 статьи 9 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан», должны быть приведены в соответствие с правовыми позициями, выраженными в настоящем Постановлении.

4. Органы местного самоуправления при определении земельных участков для предоставления в установленных субъектом Российской Федерации случаях в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, должны исходить из обеспеченности участка объектами необходимой инфраструктуры. Хотя федеральное законодательство не закрепляет в качестве общего правила создание необходимой инфраструктуры при предоставлении земельных участков, в некоторых случаях оно является обязательным. Так, согласно Федеральному закону от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства, созданию объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий» в случае передачи осуществления предусмотренных им полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению земельными участками, иными объектами недвижимого имущества, находящимися в федеральной собственности, предоставление органом государственной власти субъекта Российской Федерации участков, находящихся в федеральной собственности, гражданам, имеющим трех и более детей, для жилищного строительства допускается только после обеспечения участков объектами инфраструктуры в соответствии с параметрами планируемого строительства систем инженерно-технического обеспечения, предусмотренными проектами планировки территории в границах участков, осуществление полномочий Российской Федерации по

управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 1¹ статьи 14).

На важность предварительного создания инфраструктуры ориентирует и Президент Российской Федерации, рекомендуя в Указе от 23 января 2024 года № 63 «О мерах социальной поддержки многодетных семей» высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации содействовать в улучшении жилищных условий многодетных семей и в предоставлении им земельных участков, обеспеченных необходимыми объектами инфраструктуры (абзац восьмой подпункта «а» пункта 6). Аналогичная позиция закреплена и в Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей (утверждены приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 сентября 2013 года № 372), рекомендующих в целях отбора земельных участков учитывать, в частности, транспортную доступность, обеспеченность участков объектами инженерной инфраструктуры, потребность в строительстве объектов инженерной инфраструктуры и сроки такого строительства, расходы на подключение (технологическое присоединение) строящихся объектов жилищного строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (подпункты 1 и 3 абзаца второго пункта 17).

При отсутствии в федеральном законодательстве общего правила относительно порядка обеспечения коммунальной и транспортной инфраструктурой земельных участков, предоставляемых многодетным семьям, на уровне субъектов Российской Федерации встречаются различные подходы к этому вопросу: обязательное предварительное создание объектов инфраструктуры и обеспечение транспортной доступности предоставляемых земельных участков; предоставление с согласия граждан земельных участков, не обеспеченных необходимой инфраструктурой; предоставление как обеспеченных, так и необеспеченных участков. И хотя предоставление участков, отвечающих

критериям инфраструктурной обеспеченности, должно быть приоритетным способом реализации данной меры социальной поддержки, который в наибольшей степени отвечает главной цели местного самоуправления – удовлетворению основных жизненных потребностей населения муниципальных образований (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 22-П), не исключены ситуации, когда в силу отсутствия пригодной территории предоставление таких участков в конкретный момент невозможно. В этом случае установление на уровне субъекта Российской Федерации возможности предоставления участка с обязанностью последующего создания необходимой инфраструктуры может быть обоснованным, но лишь при наличии согласия граждан, которым такие участки передаются.

Однако надо учитывать, что в любом случае земельный участок на момент его предоставления должен быть обеспечен как минимум транспортной инфраструктурой, отсутствие которой делает невозможным – в силу труднодоступности участка – его использование, что затягивает начало индивидуального жилищного строительства. Сказанное распространяется и на очистку участка от зеленых насаждений, если они по своему характеру полностью препятствуют индивидуальному жилищному строительству на участке.

При этом вне зависимости от того, какой порядок предоставления земельных участков введен в конкретном субъекте Российской Федерации, обстоятельства финансового или организационного характера, негативно влияющие на реализацию рассматриваемых полномочий органов публичной власти, не могут служить оправданием для длительного непредоставления участка или для необеспечения его необходимой инфраструктурой, если он уже был предоставлен. В обоих случаях граждане оказываются фактически лишенными возможности полноценно воспользоваться законодательно гарантированной мерой социальной поддержки, что обесмысливает ее и, как следствие, подрывает принцип поддержания доверия граждан к действиям государства, предполагающий

их уверенность в неизменности своего официально признанного статуса и в действенности государственной защиты наполняющих его прав, т.е. в том, что приобретенное ими на основе закона право будет уважаться властями и будет реализовано (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, от 3 июня 2004 года № 11-П, от 15 июня 2006 года № 6-П и др.).

5. Согласно статье 132 (часть 3) Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в России и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Принцип единства публичной власти, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, в своем функциональном предназначении выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), что предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан (Заключение от 16 марта 2020 года № 1-3). Принимая во внимание объективно наиболее тесные связи между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, складывающиеся в процессе реализации возложенных на них функций и задач, Конституционный Суд Российской Федерации указал на необходимость их согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации, взаимного учета интересов, что гарантирует стабильное и результативное осуществление функций публичной власти по созданию на соответствующей территории достойных условий жизни и свободного развития человека (Постановление от 1 декабря 2015 года № 30-П).

Это, в частности, означает, что при решении задач, реализуемых органами разных уровней публичной власти, такие органы должны

действовать не изолированно друг от друга, а совместно и согласованно, следуя тем самым указанному принципу единства системы публичной власти. В качестве не согласующейся с ним может рассматриваться ситуация, когда орган публичной власти одного уровня своим бездействием фактически делает невозможной реализацию другим органом его публичных полномочий, что приводит к недостижению законодательно определенных целей. В то же время и орган публичной власти, реализация полномочий которого затруднена вследствие бездействия другого органа, не может в силу этого уклониться от исполнения возложенных на него полномочий, поскольку на нем в равной мере лежит обязанность по реализации публичной задачи. Иное вело бы к взаимному перекладыванию ответственности (в том числе в рамках государственной поддержки многодетных семей) с одного уровня публичной власти на другой, что не решало бы проблемы необеспечения законодательно гарантированных прав граждан. В связи с этим органы публичной власти при реализации общих задач должны при необходимости инициировать в рамках процедур согласования исполнение каждым из задействованных уровней публичной власти соответствующих полномочий с целью действенного и эффективного обеспечения мер государственной поддержки. При недостижении же согласия не исключается использование ими судебных процедур.

5.1. Закон Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» предусматривает ведение земельного учета граждан исполнительным органом государственной власти Иркутской области и органами местного самоуправления (статьи 4 и 5). Это соотносится с Указом Президента Российской Федерации от 23 января 2024 года № 63, предполагающим учет многодетных семей и предоставляемых им мер социальной поддержки, в том числе в электронном виде (подпункт «б» пункта 5), а также с упомянутыми Методическими рекомендациями, ориентирующими на ведение органами местного самоуправления реестра граждан, которые вправе получить

участок на территории муниципального образования, и ведение органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации сводного реестра граждан, которые вправе получить участок на территории субъекта Российской Федерации (абзац второй пункта 10).

Помимо обеспечения принципа однократности предоставления гражданам земельных участков данное регулирование позволяет органам государственной власти субъекта Российской Федерации осуществлять мониторинг реализации органами местного самоуправления своих полномочий по вопросам предоставления участков и организации создания необходимой инфраструктуры. Поэтому органы государственной власти субъекта Российской Федерации, обнаружив факты длительного непредоставления участков или их необеспечения транспортной и коммунальной инфраструктурой, не должны их игнорировать, полагая, что ответственность за данные нарушения лежит исключительно на органах местного самоуправления. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации должны определить причины данных нарушений и при необходимости оказать содействие органам местного самоуправления или побудить их – в рамках законодательно предусмотренных процедур – к исполнению своих обязанностей, когда обнаруженное нарушение связано только с неправомерным бездействием органов местного самоуправления. Иное свидетельствовало бы о ненадлежащей реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и ставило бы под сомнение цели ведения данными органами учета граждан, имеющих право на бесплатное предоставление участков.

Как ранее указывалось, подпункт 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает свободу усмотрения субъектов Российской Федерации в определении условий и порядка предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей. Реализуя данные полномочия, субъекты Российской Федерации при формировании соответствующих правил должны стремиться к наиболее эффективному распределению полномочий органов государственной власти и органов

местного самоуправления по рассматриваемому вопросу, исключаящему, с одной стороны, возложение всей полноты ответственности на отдельный уровень публичной власти и, с другой стороны, длительное неосуществление меры государственной поддержки в виде предоставления земельных участков. Это, помимо прочего, в силу принципа единства системы публичной власти подразумевает закрепление организационно-правовых и финансовых механизмов слаженного взаимодействия различных уровней публичной власти, в равной мере заинтересованных в достижении долгосрочных целей государственной политики, предполагающей необходимость реализации комплексных мер поддержки многодетных семей и предопределяемой стремлением обеспечить благополучие России и ответственностью за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями (преамбула; статья 80, часть 2; статья 132, часть 3, Конституции Российской Федерации).

При этом правовое регулирование, установленное субъектами Российской Федерации, в любом случае должно опираться на компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предусмотренную федеральным законодательством, и учитывать правовые позиции, выраженные в настоящем Постановлении.

Вместе с тем не исключается возможность внесения в порядке совершенствования правового регулирования на основе анализа практики предоставления земельных участков в собственность бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей, изменений в федеральное законодательство в части уточнения особенностей реализации данной меры государственной поддержки, в том числе относительно порядка и условий организации создания необходимой транспортной и коммунальной инфраструктуры и порядка финансирования соответствующих расходов. Равным образом федеральный законодатель с учетом предоставленной ему дискреции вправе предусмотреть иные дополнительные механизмы, направленные на наиболее эффективное

осуществление указанной меры государственной поддержки за счет участия всех уровней публичной власти и предусматривающие, в частности, различные формы финансового, материально-технического и иного содействия субъектам Российской Федерации.

5.2. При разрешении споров о возложении обязанности по организации очистки от зеленых насаждений земельных участков, предоставляемых органами местного самоуправления гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно, и создания необходимой инженерной и транспортной инфраструктуры судам с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций следует разрешать вопрос и об участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих мероприятиях, в том числе в форме софинансирования.

С учетом того что в рамках конкретного дела заявителя рассматривался вопрос в том числе о правах граждан, которым были предоставлены земельные участки, и при этом суды отказали в удовлетворении требований к Правительству Иркутской области о софинансировании мероприятий, возложенных на администрацию города Братска, Конституционный Суд Российской Федерации считает необходимым указать на пересмотр дела заявителя лишь в части разрешения требований к Правительству Иркутской области.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать подпункт 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации и пункты 4, 5 и 6 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации в той

мере, в какой они по своему конституционно-правовому смыслу не предполагают освобождения органов государственной власти субъектов Российской Федерации от обязанности по участию в организации очистки от зеленых насаждений земельных участков, предоставляемых органами местного самоуправления гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно, и создания необходимой коммунальной и транспортной инфраструктуры – как на этапе подготовки земельных участков для предоставления таким гражданам, так и после их предоставления, в том числе от обязанности по софинансированию этих мероприятий.

2. Признать часть 2 статьи 9 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 7, 38 (часть 1), 40 (часть 2), 67¹ (часть 4), 80 (часть 2) и 132, в той мере, в какой она возлагает обязанность по очистке от зеленых насаждений земельных участков, предоставляемых органами местного самоуправления гражданам, имеющим трех и более детей, на основании и в порядке, которые предусмотрены данным Законом, и созданию необходимой коммунальной и транспортной инфраструктуры исключительно на органы местного самоуправления и, как следствие, не устанавливает обязанности по софинансированию указанных мероприятий и не определяет порядок такого софинансирования.

3. Законодателю Иркутской области надлежит привести регулирование в сфере предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно в соответствие с правовыми позициями, выраженными в настоящем Постановлении, с тем чтобы органы государственной власти Иркутской области на основании законодательно определяемых механизмов участвовали, в том числе в форме софинансирования, в организации очистки от зеленых насаждений земельных участков, предоставляемых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации органами местного самоуправления гражданам,

имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно, и создания необходимой коммунальной и транспортной инфраструктуры совместно с органами местного самоуправления на этапе подготовки земельных участков для предоставления таким гражданам, а в случае неосуществления названных мероприятий на момент предоставления – с момента их предоставления.

4. Субъектам Российской Федерации при регулировании предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно необходимо руководствоваться правовыми позициями, выраженными в настоящем Постановлении, и в случае, если положения их нормативных актов аналогичны части 2 статьи 9 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан», внести изменения в свое правовое регулирование в соответствии с пунктом 3 резолютивной части настоящего Постановления.

5. Судебные акты, вынесенные по делу с участием администрации городского округа муниципального образования города Братска Иркутской области на основании подпункта 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации, пунктов 4, 5 и 6 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», части 2 статьи 9 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан», подлежат пересмотру в установленном порядке в соответствии с особенностями, предусмотренными в пункте 5.2 мотивировочной части настоящего Постановления.

6. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

7. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации», на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в официальных изданиях органов государственной власти Иркутской области.

№ 20-П



Конституционный Суд
Российской Федерации