



ИМЕНЕМ  
РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

### КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

по делу о проверке конституционности постановления Махачкалинского городского Собрания от 20 сентября 2002 года № 30-2 «О переводе садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, находящихся в черте г. Махачкалы, в жилые микрорайоны г. Махачкалы» в связи с жалобой граждан С.С. Камбатовой, А.М. Таймазовой и А.М. Рашитханова

город Махачкала

24 сентября 2018 года

Конституционный Суд Республики Дагестан в составе Председателя М.Х. Халитова, судей Р.М. Акутаева, М.Ш. Кадимовой, Х.У. Рустамова,

с участием представителя граждан С.С. Камбатовой, А.М. Таймазовой и А.М. Рашитханова - Ж.И. Татаровой, представителя Собрания депутатов городского округа «город Махачкала» З.И. Салимгереева,

руководствуясь статьей 93 (часть 3) Конституции Республики Дагестан, частями второй и пятой статьи 3, частями первой, второй и третьей статьи 27, частью первой, пунктом 1 части второй статьи 34, статьей 65, частями первой и второй статьи 66, статьями 67, 68, 87, 88 и 91 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности постановления Махачкалинского городского Собрания от 20 сентября 2002 года № 30-2 «О переводе садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, находящихся в черте г. Махачкалы,

в жилые микрорайоны г. Махачкалы» (далее также – оспариваемое Постановление).

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан С.С. Камбатовой, А.М. Таймазовой и А.М. Рашитханова (далее – заявители). Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Республики Дагестан оспариваемый заявителями нормативный правовой акт.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Р.М. Акутаева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителя Правительства Республики Дагестан Ю.М. Курбаналиева, представителя Министерства по земельным и имущественным отношениям Республики Дагестан Х.Р. Толбоевой, представителя Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Дагестан П.Г. Гаджиевой, представителя исполняющего обязанности Главы города Махачкалы Д.М. Магомедова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Дагестан

установил:

1. Постановлением Махачкалинского городского Собрания от 20 сентября 2002 года № 30-2 «О переводе садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, находящихся в черте г. Махачкалы, в жилые микрорайоны г. Махачкалы» садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, находящиеся в черте города Махачкалы, переведены в жилые микрорайоны г. Махачкалы.

Конституционность названного Постановления оспаривают заявители – члены садоводческих товариществ «Скачки», «Турист» и «Тюльпан», включенных в список садоводческих товариществ города Махачкалы,

которые в соответствии с приложением к оспариваемому Постановлению были переведены в жилые микрорайоны города Махачкалы.

Как следует из представленных Конституционному Суду Республики Дагестан материалов, заявители обращались в Администрацию городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» с просьбой об утверждении схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории города. Муниципальное казенное учреждение города Махачкалы «Управление по земельным ресурсам и землеустройству города Махачкалы», являющееся структурным подразделением Администрации городского округа, уполномоченным для решения данного вопроса, отказало им в предоставлении этой услуги, ссылаясь на то, что, согласно приложению к оспариваемому Постановлению порядковые номера земельных участков, запрашиваемых заявителями, превышают количество фактически выделенных указанным объединениям земельных участков.

Не согласившись с решением об отказе, заявители обратились в районные суды города Махачкалы по территориальной подсудности.

По всем заявлениям суды приняли решение о признании отказа в предоставлении муниципальной услуги незаконным и обязали муниципальное казенное учреждение города Махачкалы «Управление по земельным ресурсам и землеустройству города Махачкалы» устранить допущенное нарушение.

Позже заявители обратились в Ленинский районный суд города Махачкалы с заявлением о признании незаконным оспариваемое Постановление в целом. Решением данного суда от 16 мая 2018 года № 2а-1331/18 в этом им было отказано.

Верховный Суд Республики Дагестан указанное решение суда оставил без изменения, а апелляционную жалобу без удовлетворения.

В жалобе, адресованной Конституционному Суду Республики Дагестан, заявители просят признать оспариваемое ими Постановление не соответствующим статьям 10, 18, 19 и 21 Конституции Республики

Дагестан, поскольку оно нарушает предоставленное земельным законодательством их право на оформление в собственность земельного участка.

Заявители полагают, что оспариваемое ими Постановление затрагивает права и интересы членов садоводческих объединений, список которых приведен в приложении к оспариваемому Постановлению. Постановление не было опубликовано, в то время как согласно Конституции Российской Федерации (статья 15, часть 3) и Конституции Республики Дагестан (статья 10, часть 2) любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В связи с этим заявители ставят под сомнение конституционность оспариваемого нормативного правового акта и по порядку его опубликования и введения в действие.

Собрание депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» в возражении на жалобу заявителей указывает на ненормативный правовой характер оспариваемого Постановления и считает, что по смыслу пункта 3 части первой статьи 3 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» проверка его конституционности не относится к полномочиям Конституционного Суда Республики Дагестан.

2. Официальное определение понятия «нормативный правовой акт» в федеральном законодательстве отсутствует. В правоприменительной практике и правовой доктрине сложились подходы к определению нормативного правового акта, основанные, в частности, на Постановлении Государственной Думы от 11 ноября 1996 года № 781-11ГД, решениях Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 17 ноября 1997 года № 17-П, от 31 марта 2015 года № 6-П), Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48,

Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 года № 58.

В соответствии со статьей 3 Закона Республики Дагестан от 16 апреля 1997 года № 8 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» нормативный правовой акт – письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной настоящим Законом форме, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм как общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение и гарантированных государством.

К ненормативным правовым актам и решениям индивидуально-распорядительного характера согласно правовой позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в пункте 1 Постановления от 10 февраля 2009 года № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное предписание, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций.

Сравнительная оценка приведенных определений позволяет прийти к выводу, что оспариваемое Постановление является муниципальным правовым актом, принятым Махачкалинским городским Собранием в качестве официального документа, и имеет нормативный характер.

На нормативность названного правового акта указывает также его форма. В соответствии с Уставом города Махачкалы от 24 марта 1998 года Махачкалинское городское Собрание по вопросам своего ведения принимает нормативные правовые акты в форме постановлений. Акты, не имеющие нормативного характера, принимаются Махачкалинским городским

Собранием в виде заявлений, обращений, резолюций и в других формах, установленных Регламентом (статья 33).

Посредством содержащихся в оспариваемом Постановлении норм изменены правила землепользования для неопределенного круга лиц, они рассчитаны на неоднократное применение и оказывают общерегулирующее воздействие на общественные отношения, касаются как непосредственных пользователей или собственников земельных участков, так и иных лиц.

Министерство юстиции Республики Дагестан также считает, что оспариваемое Постановление является нормативным правовым актом.

Принимая во внимание изложенное, Конституционный Суд Республики Дагестан считает, что оспариваемое Постановление обладает признаками нормативности (по форме, содержанию и издавшему его субъекту), подлежит рассмотрению Конституционным Судом Республики Дагестан, поскольку это непосредственно вытекает из его полномочий, определенных Конституцией Республики Дагестан (статья 93, часть 3) и частью второй статьи 3 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан».

Относительно требования заявителей о проверке конституционности оспариваемого Постановления по порядку его опубликования и введения в действие Конституционный Суд Республики Дагестан отмечает, что в соответствии с частью второй статьи 81 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» проверка соответствия Конституции Республики Дагестан законов Республики Дагестан, иных нормативных правовых актов Республики Дагестан, принятых до вступления в силу Конституции Республики Дагестан, производится Конституционным Судом Республики Дагестан только по содержанию норм.

Конституция Республики Дагестан в соответствии с ее заключительными и переходными положениями вступила в силу со дня ее официального опубликования, то есть с 26 июля 2003 года. Оспариваемое Постановление принято 20 сентября 2002 года – до вступления

в силу Конституции Республики Дагестан, в связи с чем Конституционный Суд Республики Дагестан не вправе проверять конституционность оспариваемого Постановления по порядку его опубликования и введения в действие.

Таким образом, с учетом требований статей 34, 67, 87, 88 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан», предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Дагестан по настоящему делу является постановление Махачкалинского городского Собрания от 20 сентября 2002 года № 30-2 «О переводе садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, находящихся в черте г. Махачкалы, в жилые микрорайоны г. Махачкалы», которое по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, изменяет организационно-правовой статус садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан без соблюдения требований федерального законодательства и служит основанием для решения вопросов, связанных с оформлением гражданами права собственности на земельные участки.

3. Согласно Конституции Республики Дагестан (статья 93, часть 3) Конституционный Суд Республики Дагестан по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет соответствие Конституции Республики Дагестан закона Республики Дагестан, нормативного правового акта Главы Республики Дагестан, Народного Собрания Республики Дагестан, Правительства Республики Дагестан, другого органа исполнительной власти Республики Дагестан, устава муниципального образования, нормативного правового акта органа местного самоуправления, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

При этом Конституционный Суд Республики Дагестан решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования

фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов (часть пятая статьи 3 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан»).

Согласно частям второй и третьей статьи 67 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» Конституционный Суд Республики Дагестан 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 правовых актов. Конституционный Суд Республики Дагестан принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению и при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

4. Реализация нормотворческих полномочий всеми органами, наделенными такими правами, предполагает соблюдение требований, предъявляемых законодателем к форме и содержанию правовой нормы, имея в виду требования определённости, ясности, недвусмысленности правовой нормы и её согласованности с системой действующего правового регулирования, вытекающего из конституционного принципа равенства всех перед законом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации, статья 20 Конституции Республики Дагестан), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и применения правовой нормы.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно выраженной в его решениях, неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, создает возможность злоупотреблений правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями (постановления от 8 октября 1997 года №13-П, от 15 июля 1999 года № 11-П, от 28 марта 2000 года №5-П, от 30 января 2001 года №2-П, от 17 июня 2004 года № 12-П, от 29 июня



2004 года № 13-П и от 23 мая 2013 года №11-П, определения от 12 июля 2006 года №266-О, от 2 ноября 2006 года №444-О и от 15 января 2008 года №294-О-П).

Юридически некорректная формулировка пункта 1 оспариваемого Постановления содержит неопределенность. Его буквальный смысл означает, что Махачкалинское городское Собрание перевело юридические лица, каковыми в соответствии с законодательством являются садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, в жилые микрорайоны города. Анализ нормативного положения пункта 1 в системной связи с положением пункта 3 и сложившаяся правоприменительная практика позволяют сделать вывод о том, что речь идет о переводе земельных участков, принадлежащих перечисленным в приложении к оспариваемому Постановлению садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям, вместе с расположенными на них строениями со всей инфраструктурой в жилые микрорайоны города.

Из содержания оспариваемого Постановления и последующей правоприменительной практики органов местного самоуправления города следует, что данным актом Махачкалинское городское Собрание ликвидировало садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, превысив предоставленные законодательством Российской Федерации, Республики Дагестан и Уставом города Махачкалы полномочия. Такой вывод вытекает из отказа муниципального казенного учреждения города Махачкалы «Управление по земельным ресурсам и землеустройству города Махачкалы» гражданам в оказании муниципальной услуги, считая, что именно указанный акт является правовым документом, на основании которого следует решать вопросы, связанные с определением количества выделенных садоводческому объединению граждан земельных участков, членством тех или иных лиц в указанных объединениях, последующим оформлением их прав на земельные участки и иное имущество,

не принимая во внимание наличие у заявителей правоустанавливающих документов о членстве в соответствующем объединении.

В соответствии с оспариваемым Постановлением за садоводческим товариществом «Скачки» закреплено 2,2 га земли, разделенных на 40 земельных участков, в то время как у заявителя А.М. Рашитханова в пользовании находился земельный участок под порядковым номером 116. За садоводческим товариществом «Турист» закреплено 6 га земли (97 земельных участков), а у заявителя С.С. Камбатовой – земельный участок под номером 114. Аналогичная ситуация у заявителя А.М. Таймазовой, в пользовании которой земельный участок в садоводческом товариществе «Тюльпан» за номером 245, в то время как в приложении к оспариваемому Постановлению за ним закреплено 12 га земли (220 земельных участков).

Такой же позиции придерживается Администрация города Махачкалы, которая в постановлении Главы Администрации города Махачкалы от 22 марта 2013 года № 736 «О наделении статусом «микрорайон» и «квартал» территории проживания граждан МО «город Махачкала», принятом в соответствии с постановлением Махачкалинского городского Собрания от 20 сентября 2002 года № 30-2, именует садоводческие объединения граждан, включенные в приложение к указанному Постановлению, бывшими.

5. Правовое регулирование ведения гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, гражданским, земельным, градостроительным, административным и иным законодательством Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (статья 3 Федерального закона № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»).

Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение создается на основании решения граждан в результате учреждения либо в результате реорганизации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. В уставе садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в обязательном порядке указывается порядок реорганизации и порядок ликвидации такого объединения, порядок вступления его в ассоциации (союзы) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, порядок открытия своего представительства (статья 16 Федерального закона № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»).

Принятие решений о реорганизации или ликвидации садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения отнесено к исключительной компетенции общего собрания его членов (статья 21 Федерального закона № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»).

Ликвидация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения считается завершенной, такое объединение - прекратившим существование после внесения об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц, и орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, сообщает о ликвидации такого объединения в органах печати, в которых публикуются данные о государственной регистрации юридических лиц (статья 40 Федерального закона № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»).

На момент рассмотрения Конституционным Судом Республики Дагестан настоящего дела по сведениям о юридических лицах, прошедших государственную регистрацию в соответствии с действующим законодательством в регистрирующих органах Российской Федерации и включенных в Единый государственный реестр юридических лиц,

размещенным на официальном сайте Федеральной налоговой службы в сети Интернет, садоводческие товарищества «Скачки» и «Турист», членами которых являются соответственно заявители А.М. Рашитханов и С.С. Камбатова, считаются действующими. Деятельность садоводческого товарищества «Тюльпан», членом которого являлась А.М. Таймазова, прекращена 02 марта 2018 года на основании статьи 21.1. Федерального закона от 08 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в связи с тем, что в течение последних двенадцати месяцев, предшествующих моменту принятия регистрирующим органом соответствующего решения, не представляло документы отчетности, предусмотренные законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету.

6. Реализация органами местного самоуправления закрепленных за ними полномочий, в том числе по регулированию земельных и градостроительных отношений на соответствующей территории, при наличии достаточно широкой свободы усмотрения, не предполагает возможности принятия ими произвольных решений, которые не основывались бы на вытекающих из Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Дагестан, федерального законодательства и законодательства Республики Дагестан положениях.

Полномочия органов местного самоуправления, связанные с решением вопросов местного значения в области земельных отношений и градостроительной деятельности, определяются Земельным кодексом Российской Федерации, Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами, законами, иными нормативными правовыми актами Республики Дагестан, а также Уставом города Махачкалы.

Статьей 11 Земельного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся

резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия по решению вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Согласно положениям статей 83 и 85 Земельного кодекса Российской Федерации порядок использования земель поселений определяется в соответствии с зонированием их территорий. Территория поселения в пределах его административных границ делится на территориальные зоны (жилые, общественно-деловые, производственные, зоны инженерных и транспортных инфраструктур, рекреационные, сельскохозяйственного использования, специального назначения, военных объектов) и иные. Документы зонирования территорий утверждаются и изменяются нормативными правовыми актами местного самоуправления (правилами землепользования и застройки).

Как заявлено в преамбуле, оспариваемое Постановление было принято с целью создания нормальной среды обитания с надлежащей городской инфраструктурой и обеспечения полноты учета населения при проведении Всероссийской переписи населения, создания комфортных условий проживания жителям садоводческих некоммерческих объединений. Для этого, как полагало Махачкалинское городское Собрание, необходимо было перевести земли сельскохозяйственного назначения в земли поселений.

Между тем, согласно части первой статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений (населенных пунктов), предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

Согласно пункту 6 части первой статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к землям сельскохозяйственного использования. В соответствии с пунктом 2 части девятой статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации в состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

Поскольку из текста оспариваемого Постановления следует, что переводимые садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан находятся в черте города Махачкалы, то земли, занятые данными некоммерческими объединениями, не относились к землям сельскохозяйственного назначения и необходимости в обращении к Правительству Республики Дагестан с просьбой об их переводе в земли поселений не было.

7. В ведении муниципальных образований в области градостроительства находятся утверждение и реализация градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке (части первая и вторая статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 07 мая 1998 года №73-ФЗ). Аналогичное положение на момент принятия оспариваемого Постановления было закреплено и в Уставе города Махачкалы.

Из анализа положений статей 35 и 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что основной градостроительной документацией о градостроительном планировании развития территорий городских поселений, определяющей в интересах населения и государства условия формирования среды жизнедеятельности, направления и границы

развития территорий городских поселений, зонирование территорий, развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, градостроительные требования к сохранению объектов историко-культурного наследия и особо охраняемых природных территорий, экологическому и санитарному благополучию является генеральный план. В нем определяются, в том числе, зоны различного функционального назначения, ограничения на использование территорий указанных зон и иные меры по развитию территории городского поселения.

Любые изменения правового режима объектов недвижимости должны соответствовать утвержденной градостроительной документации, государственным градостроительным нормативам и правилам и правилам застройки (часть шестая статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Данные о видах использования территорий установленных зон и об ограничениях на их использование включаются в правила застройки, которые разрабатываются на основе генерального плана поселения либо территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территорий и включают в себя схему зонирования - графический материал (границы территориальных зон различного функционального назначения и кодовые обозначения таких зон) и текстовые материалы (градостроительные регламенты для каждой территориальной зоны).

Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков.

Порядок разработки правил застройки, их рассмотрения, внесения в них изменений, информирования населения о разработке данных правил, их обсуждения, учета предложений граждан и их объединений об использовании и о застройке территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований, а также утверждения, публикации и введения их в действие определяется органами местного самоуправления.

Согласно положениям статей 31 и 43 Устава города Махачкалы утверждение генерального плана по представлению Главы Администрации отнесено к компетенции Махачкалинского городского Собрания. К исполнительно-распорядительным полномочиям Администрации города Махачкалы в области строительства, транспорта и связи отнесена организация подготовки генерального плана города и проекта планировки пригородной зоны, проектов детальной планировки и застройки районов, микрорайонов и других градостроительных комплексов, проектов инженерных сооружений и благоустройства города, а также разработка и утверждение правил застройки города в соответствии с его генеральным планом.

В соответствии с пунктами 9 и 11 статьи 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации внесение изменений в утвержденную градостроительную документацию любого вида осуществляется только по решению органов, утвердивших указанную градостроительную документацию, при условии ее опубликования и проведения обсуждения с участием населения, интересы которого затрагиваются в результате таких изменений. Решение органов местного самоуправления о разработке градостроительной документации любого вида или о внесении в нее изменений, а также основные положения градостроительной документации любого вида подлежат опубликованию.

Гарантии гласности в деятельности органов местного самоуправления города предоставляла и статья 24 упомянутого Устава города Махачкалы, согласно которой нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Таким образом, системный анализ приведенных положений земельного и градостроительного законодательства позволяет сделать вывод, что правовой режим и использование земель садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан, находящихся в черте города Махачкалы,



переведенных в оспариваемом Постановлении в земли жилых микрорайонов города Махачкалы, должны определяться посредством утверждения и реализации органами местного самоуправления градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий города и его застройке, либо путем внесения в них изменений.

Вытекающий из текста оспариваемого Постановления перевод земель, закрепленных в установленном порядке за отдельными садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями граждан и находящихся в пользовании части членов садоводческих объединений длительное время, без предварительного решения вопросов, связанных с использованием земель, жилых строений, объектов инфраструктуры, находящихся на соответствующей территории, оформлением на них соответствующих прав собственности или дальнейшего использования осуществлен без соблюдения требований законодательства и противоречит Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Дагестан, федеральному законодательству, законодательству Республики Дагестан, Уставу города Махачкалы.

В соответствии со статьей 10 Конституции Республики Дагестан органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, Конституцию Республики Дагестан, законы Республики Дагестан и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты, а также общепризнанные принципы и нормы международного права. Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В Республике Дагестан признаются и защищаются права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами, и нормами международного права. Каждый человек обладает естественными и неотчуждаемыми правами и свободами. Достоинство личности, ее свободное развитие, уважение закона и прав других людей являются основой общественного порядка и социального мира. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (статья 18 Конституции Республики Дагестан).

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 19 Конституции Республики Дагестан).

Согласно статье 21 Конституции Республики Дагестан гражданин пользуется всеми правами и свободами, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Дагестан и законами Республики Дагестан.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 65, частями первой и второй статьи 66, частями первой, второй, третьей и четвертой статьи 67, частями первой и третьей статьи 68, статьями 72 и 91 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан», Конституционный Суд Республики Дагестан

постановил:

1. Признать постановление Махачкалинского городского Собрания от 20 сентября 2002 года № 30-2 «О переводе садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, находящихся в черте г. Махачкалы, в жилые микрорайоны г. Махачкаль» не соответствующим Конституции Республики Дагестан, ее статьям 9, 10, 14, 15 (часть 2), 18, 19, 21,

36 (части 1 и 2), 48 (часть 3) и 99 (часть 3), поскольку по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, в нарушение требований федерального законодательства произвольно изменяет организационно-правовой статус садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан и считается правовым актом, на основании которого следует решать вопросы, связанные с определением количества выделенных садоводческим объединениям граждан земельных участков, членством тех или иных лиц в указанных садоводческих объединениях, последующим оформлением их прав на земельные участки и иное имущество, не принимая во внимание наличие у заявителей правоустанавливающих документов о членстве в соответствующем объединении.

2. Настоящее Постановление окончательно, обжалованию не подлежит, не может быть пересмотрено иным судом, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Настоящее Постановление подлежит опубликованию в газете «Дагестанская правда» и в «Собрании законодательства Республики Дагестан».

№ 2-П



Конституционный Суд  
Республики Дагестан

## **МНЕНИЕ**

**судьи Конституционного Суда Республики Дагестан Р.М. Акутаева по делу о проверке конституционности постановления Махачкалинского городского Собрания от 20 сентября 2002 года № 30-2 «О переводе садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, находящихся в черте г. Махачкалы, в жилые микрорайоны г. Махачкалы» в связи с жалобой граждан С.С. Камбатовой, А.М. Рашитханова и А.М. Таймазовой**

Не в полной мере разделяя доводы, приведенные в мотивировочной и резолютивной частях Постановления Конституционного Суда Республики Дагестан от 24 сентября 2018 года № 2-П по делу о проверке конституционности постановления Махачкалинского городского Собрания от 20 сентября 2002 года № 30-2 «О переводе садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, находящихся в черте г. Махачкалы, в жилые микрорайоны г. Махачкалы» в связи с жалобой граждан С.С. Камбатовой, А.М. Рашитханова и А.М. Таймазовой, излагаю свое мнение в соответствии с частью второй статьи 69 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан».

1. В жалобе, адресованной Конституционному Суду Республики Дагестан, заявители, являющиеся владельцами и пользователями земельных участков, расположенных в садоводческих товариществах «Скачки», «Турист» и «Тюльпан», просят признать постановление Махачкалинского городского Собрания от 20 сентября 2002 года № 30-2 «О переводе садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, находящихся в черте г. Махачкалы, в жилые микрорайоны г. Махачкалы» (далее также – Постановление, оспариваемое Постановление, Постановление Махачкалинского городского Собрания) и приложение к нему, не соответствующим статьям 14, 15 (часть 2), 36 (части 1 и 2), 48 (часть 3) Конституции Республики Дагестан в той мере, в какой ими допускается возможность произвольного толкования условий, необходимых

для утверждения схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», что требуется заявителям для последующего оформления права собственности на земельные участки, выделенные им как членам садоводческих некоммерческих объединений граждан.

Кроме того, обосновывая свои требования положениями Конституции Российской Федерации (статья 15, часть 3) и Конституции Республики Дагестан (статья 10, часть 2), согласно которым любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения, считая при этом, что оспариваемое Постановление затрагивает права и интересы владельцев и пользователей земельных участков, расположенных в соответствующих садоводческих объединениях граждан, и оно официально не было опубликовано, заявители ставят под сомнение конституционность обжалуемого нормативного правового акта по порядку его опубликования и введения в действие, что относится к полномочию Конституционного Суда Республики Дагестан (пункт 3 части первой статьи 81 Закона о Конституционном Суде Республики Дагестан).

Аргументация неправомерности проверки конституционности оспариваемого Постановления по порядку его опубликования и введения в действие, изложенная в Постановлении Конституционного Суда Республики Дагестан от 24 сентября 2018 года № 2-П, учитывающая даты принятия оспариваемого Постановления и действующей Конституции Республики Дагестан, у меня не вызывает возражений, поскольку она соответствует предписанию части второй статьи 81 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан», согласно которому проверка соответствия Конституции Республики Дагестан законов Республики Дагестан, иных нормативных правовых актов Республики Дагестан, принятых до вступления в силу Конституции Республики Дагестан,

производится Конституционным Судом Республики Дагестан только по содержанию норм.

Что же касается проверки конституционности оспариваемого Постановления и приложения к нему, допускающего возможность произвольного толкования условий, необходимых для утверждения схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», то мои аргументы и их мотивировка не в полной мере совпадают с изложенными в Постановлении Конституционного Суда Республики Дагестан от 24 сентября 2018 года № 2-П по настоящему делу. Они же обуславливают признание оспариваемого Постановления неконституционным лишь в той его части, которая определена предметом жалобы и подверглась проверке на конституционность в представленном мнении. На мой взгляд, эта оценка охватывается взаимосвязанными пунктами 1 и 3 оспариваемого Постановления. Конституционность же пункта 2 Постановления заявителями не подвергается сомнению. Во всяком случае, в жалобе ни слова об этом не сказано. Следовательно, содержание этого пункта не образует предмета жалобы, по причине чего конституционность его не проверялась ни в Постановлении Конституционного Суда Республики Дагестан от 24 сентября 2018 года № 2-П, ни в настоящем мнении. В этой связи трудно согласиться с выводом Конституционного Суда о признании неконституционным оспариваемого Постановления в целом, а не в части проведенной проверки.

2. Согласно пункту 1 оспариваемого Постановления садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, находящиеся в черте города Махачкалы, подлежат переводу в жилые микрорайоны г. Махачкалы в соответствии с прилагаемым в приложении к Постановлению списком садоводческих товариществ г. Махачкалы. Пункт 3 Постановления содержит обращение к Правительству Республики Дагестан в порядке статей 8 и 10 Земельного кодекса Российской

Федерации перевести земли сельскохозяйственного назначения, указанные в пункте 1, находящиеся под садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями граждан, в категорию земель поселений.

Как следует из представленных Конституционному Суду Республики Дагестан материалов, заявители обращались в Администрацию городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» (далее также – Администрация городского округа) с заявлением об оказании муниципальной услуги по утверждению схем расположения земельных участков, находящихся в их владении и пользовании, на кадастровом плане территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала». Муниципальное казенное учреждение (далее - МКУ) г. Махачкалы «Управление по земельным ресурсам и землеустройству города Махачкалы», являющееся структурным подразделением Администрации городского округа, уполномоченным для решения данного вопроса, уведомило заявителей об отказе в предоставлении муниципальной услуги, указав в качестве основания отказа на то, что за их садоводческими некоммерческими объединениями закреплено меньшее количество земельных участков, чем порядковые номера земельных участков заявителей, полученные ими при вступлении в эти объединения.

Таким образом, оспариваемое Постановление было применено МКУ «Управление по земельным ресурсам и землеустройству города Махачкалы» в отношении всех трёх заявителей.

Не согласившись с решением об отказе и считая его незаконным и нарушающим права заявителей, они обратились в районные суды г. Махачкалы по территориальной подсудности с административными исковыми заявлениями к Администрации городского округа и МКУ «Управление по земельным ресурсам и землеустройству города».

По всем заявлениям суды приняли решение о признании отказа в предоставлении муниципальной услуги незаконным и обязали МКУ

«Управление по земельным ресурсам и землеустройству города» устранить допущенное нарушение.

Позже заявители обратились в Ленинский районный суд г. Махачкалы с заявлением о признании незаконным Постановления в целом. Решением суда от 16 мая 2018 года № 2а-1331/18 в этом им было отказано.

Рассмотрев апелляционную жалобу заявителей, Верховный Суд Республики Дагестан оставил решение Ленинского районного суда г. Махачкалы без изменения, а апелляционную жалобу - без удовлетворения.

Таким образом, с учетом требований статей 34, 67, 87, 88 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Дагестан по настоящему делу с точки зрения конституционности содержащихся в нем норм и непосредственно связанного с этим вопросом - смысла, придаваемого оспариваемым нормам сложившейся правоприменительной практикой МКУ «Управление по земельным ресурсам и землеустройству города», является Постановление Махачкалинского городского Собрания от 20 сентября 2002 года № 30-2 и приложение к нему постольку, поскольку на их основе с учетом предписания о переводе земель из одной категории в другую и закрепления за садоводческими товариществами, членами которых являются заявители, меньшего количества земельных участков, чем порядковые номера их земельных участков, изначально закрепленных за ними, решается вопрос об отказе в предоставлении муниципальной услуги по утверждению схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» с последующим оформлением их в собственность.

3. Реализация нормотворческих полномочий всеми органами, наделенными такими правами, в том числе и органами местного самоуправления, предполагает соблюдение требований, предъявляемых законодателем к форме и содержанию правовой нормы, в том числе



требования определённости, ясности, недвусмысленности правовой нормы и её согласованности с системой действующего правового регулирования, вытекающего из конституционного принципа равенства всех перед законом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации; статья 20 Конституции Республики Дагестан), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и применения правовой нормы.

С позиций требований определённости и согласованности правовой нормы с системой действующего правового регулирования, на что неоднократно обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях (постановления от 8 октября 1997 года №13-П, от 15 июля 1999 года № 11-П, от 28 марта 2000 года № 5-П, от 30 января 2001 года № 2-П, от 17 июня 2004 года № 12-П, от 29 июня 2004 года № 13-П и от 23 мая 2013 года №11-П, определения от 12 июля 2006 года № 266-О, от 2 ноября 2006 года № 444-О и от 15 января 2008 года № 294-О-П), следует оценить конституционность взаимосвязанных положений пунктов 1 и 3 оспариваемого Постановления, образующих предмет жалобы заявителей.

При проверке конституционности содержания этих пунктов, на мой взгляд, следует исходить из того, что положения пункта 3 Постановления, хотя и носят рекомендательный характер, но во взаимосвязи с пунктом 1 они приобретают нормативное свойство, оказывающее существенное влияние на характер полномочий муниципальных органов, на права и интересы граждан, в первую очередь – владельцев и пользователей земель садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществ. Это связано как с тем, что сама норма, содержащаяся в пункте 3, носит ссылочный (отсылает к пункту 1) характер, так и с содержанием пункта 3, где только и обнаруживается, в полной мере раскрывается смысл и назначение нормативного положения пункта 1, в том числе указан порядок перевода

земель, который, по мнению нормотворческого органа, должен быть осуществлен Правительством Республики Дагестан в соответствии с предписаниями статей 8 и 10 Земельного кодекса Российской Федерации.

Обращает на себя внимание, что при всем значении содержания пункта 3 оспариваемого Постановления, Конституционный Суд Республики Дагестан в своем решении от 24 сентября 2018 года № 2-П обратился к нему всего один раз и то, можно сказать, как бы, «промежду прочим». Тем не менее, это не помешало ему признать Постановление неконституционным не в определенной части, а в целом.

Между тем исключительно из диспозиции пункта 3 Постановления Махачкалинского городского Собрания можно сделать вывод, что садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан передаются не сами по себе, а передаче подлежат их земли. Иное толкование пункта 1 оспариваемого Постановления выглядело бы правовым абсурдом, поскольку некоммерческие объединения (товарищества), являющиеся юридическими лицами, подлежат переводу (по терминологии нормотворческого органа) в статус территории проживания граждан города – жилой микрорайон. Вполне очевидно, что ни теоретически, ни практически это невозможно и неисполнимо.

Кроме того, лишь из содержания пункта 3 следует, что земли садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан, хотя и находятся в черте города, но, согласно оспариваемому Постановлению, они отнесены к землям сельскохозяйственного назначения и, соответственно, их перевод в земли населенных пунктов – жилые микрорайоны г. Махачкалы возлагается на Правительство Республики Дагестан.

В связи с изложенным, руководствуясь частью 6 статьи 93 Конституции Республики Дагестан, предусматривающей, что нормативные правовые акты или их отдельные положения, признанные не соответствующими Конституции Республики Дагестан, утрачивают силу, я исхожу из того, что

отдельные положения нормативного правового акта могут иметь как нормативный, так и не нормативный (рекомендательный) характер. Последние во взаимосвязи с нормативными положениями должны иметь регулятивное свойство, оказывать воздействие на содержание (объем, характер) прав и интересов неопределенного числа лиц. Именно это обстоятельство – тесная взаимосвязь с нормативными положениями, без чего сами эти положения не могут быть в полной мере осознаны и применены, придают ненормативным положениям нормативное свойство. В целом же правовой акт, подлежащий проверке на конституционность, несомненно, должен иметь нормативный правовой характер.

По моему убеждению, проверка конституционности оспариваемого Постановления возможна лишь с учетом оценки содержания обоих указанных пунктов в их смысловой взаимосвязи. В противном случае, кроме изложенного, это противоречило бы и правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой при рассмотрении дел суды не вправе ограничиваться формальным установлением того, кому адресован оспариваемый акт и каков его характер. Они обязаны выяснить, затрагивает ли он (в нашем конкретном случае) права землевладельцев и землепользователей садоводческих товариществ, соответствует ли он, в частности, земельному законодательству, и в каждом случае должны реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав (определения от 5 ноября 2002 года № 319-О, 20 октября 2005 года № 442-О, от 3 апреля 2007 года № 363-О-О, Постановление от 31 марта 2015 года № 6-П).

Анализ взаимосвязанных норм, содержащихся в пунктах 1 и 3 Постановления, свидетельствует о том, что согласно им земли садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, находящиеся в черте города Махачкалы, признаются землями сельскохозяйственного назначения.

Между тем, согласно части первой статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений (населенных пунктов), предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. В то время как часть первая статьи 83 Земельного кодекса Российской Федерации определяет, что землями населенных пунктов (поселений) признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. В соответствии с частью второй приведенной статьи границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. К тому же часть двенадцатая статьи 14 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» предусматривает, что земельные участки, расположенные в границах населенных пунктов, подлежат отнесению к землям населенных пунктов. Следовательно, в пункте 1 Постановления речь должна идти не о переводе земель из одной категории в другую, а о градостроительном зонировании территории муниципального образования, что согласно пункту 6 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации осуществляется в целях определения территориальных зон и установления соответствующих им градостроительных регламентов.

Согласно пункту 6 части первой статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к землям сельскохозяйственного использования. При этом пункт 2 части девятой статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривает, что в состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского

хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

Абзац второй части первой статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает, что перевод земель населенных пунктов в земли иных категорий и земель иных категорий в земли населенных пунктов независимо от их форм собственности осуществляется путем установления или изменения границ населенных пунктов в порядке, установленном настоящим Кодексом и законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. Однако, как было установлено в ходе судебного разбирательства дела, такой перевод земель не повлек и, по существу, не мог повлечь за собой изменение границ городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», поскольку, как это следует из приложения к оспариваемому Постановлению, перевод был осуществлен в пределах территории трех районов городского округа, то есть в границах земель одной и той же категории – земель населенного пункта.

Следовательно, анализ земельного и градостроительного законодательства свидетельствуют о том, что содержащиеся в пункте 1 в его взаимосвязи с пунктом 3 Постановления положения о переводе земель сельскохозяйственного назначения (а по существу – земли населенного пункта, отнесенные к землям сельскохозяйственного использования) в категорию земель поселений (населенных пунктов) не соответствует требованиям законодательства, поскольку в этом случае речь должна идти не о переводе земель из одной категории в другую, а о зонирование территории муниципального образования, относящейся к одной и той же категории земель – земли населенного пункта.

Карта градостроительного зонирования и градостроительные регламенты являются составными частями правил землепользования и застройки городских округов, которые утверждаются представительным

органом местного самоуправления, а не органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (пункт 3 части третьей статьи 8, часть первая статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации; пункт 20 части первой статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Часть первая статьи 11 Земельного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений также относит установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработку и реализацию местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Таким образом, системная оценка приведенных норм земельного и градостроительного законодательства позволяет сделать вывод, что правовой режим и использование земель садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан, находящихся в черте города Махачкалы, переведенных в оспариваемом Постановлении в земли жилых микрорайонов г. Махачкалы, должны осуществляться на основе утвержденных представительным органом местного самоуправления правил землепользования и застройки территории, включающих карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты.

Полномочие органов местного самоуправления по разработке и утверждению местных правил землепользования и застройки территории связано с характерной для муниципального образования сложившейся социально-экономической, жилищно-коммунальной, транспортно-логистической и иной инфраструктурой, обуславливающей особую роль публично-территориальной единицы в обеспечении комплексного развития

субъекта Российской Федерации. В градостроительном регламенте, содержащемся в правилах землепользования и застройки территории, в отношении земельных участков, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются виды разрешенного использования земельных участков, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Обязательным приложением к правилам землепользования и застройки являются сведения о границах территориальных зон, которые должны содержать графическое описание местоположения границ территориальных зон, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения Единого государственного реестра недвижимости (части шестая и шестая-прим.1 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Реализация субъектами Российской Федерации закрепленных за ними в статьях 72 и 73 Конституции Российской Федерации, в ряде положений Земельного и Градостроительного кодексов Российской Федерации, а также в статьях 54, 55 и 90 Конституции Республики Дагестан, Законе Республики Дагестан от 5 мая 2006 года № 26 «О градостроительной деятельности в Республике Дагестан», Законе Республики Дагестан от 29 декабря 2017 года № 116 «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений в Республике Дагестан» полномочий, при наличии достаточно широкой свободы усмотрения по регулированию земельных отношений и правил землепользования на соответствующей территории, не предполагает возможности принятия ими произвольных решений, которые не основывались бы на вытекающих из Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Дагестан общих принципах и специальных нормах. Такое положение поставило бы под сомнение

возможность самостоятельной реализации полномочий в области земельных отношений органами местного самоуправления Республики Дагестан.

Местное самоуправление является неотъемлемой частью единого механизма управления делами федеративного государства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П). Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной. Вместе с тем она исключает подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П).

Из прямого предписания Конституции Российской Федерации (статья 130, часть 1) следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Такая правовая позиция была выражена Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 24 января 1997 года № 1-П и от 15 января 1998 года № 3-П.

Таким образом, юридически некорректное с точки зрения разграничения полномочий между органами государственной власти Республики Дагестан и органами местного самоуправления обращение Махачкалинского городского Собрания к Правительству Республики Дагестан о переводе земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель поселений, в то время как на самом деле речь идет об изменении зонирования территории в пределах одной и той же категории земли – земли населенных пунктов, могло привести к совершению оспариваемого действия неправомочным субъектом правоотношений, которое, в свою очередь,



повлекло бы использование в правоприменительной практике подхода, не отвечающего реальному состоянию законодательства, исказило бы истинный замысел законодателя относительно действительного нормативного содержания разделения полномочий в области земельных отношений между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Исходя из конституционно-правового смысла истолкования норм земельного и градостроительного законодательств, руководствуясь положениями Конституции Российской Федерации, (статьи 72 и 73), Конституции Республики Дагестан (статьи 54, 55 и 90), учитывая положения части первой статьи 11 Земельного кодекса Российской Федерации, статей 30 и 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 3 Закона Республики Дагестан «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений в Республике Дагестан», определивших исчерпывающий перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области земельных отношений, можно сделать вывод, что взаимосвязанные положения пунктов 1 и 3 оспариваемого Постановления в той мере, в какой в них Правительству Республики Дагестан предлагается перевести земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся под садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями граждан, расположенными в черте города Махачкалы, в категорию земель поселений, не соответствуют статьям 9, 88 (пункт 1 части 1), 99 (часть 3) Конституции Республики Дагестан по содержанию норм и с точки зрения разграничения полномочий между органами государственной власти Республики Дагестан и органами местного самоуправления.

4. В жалобе заявителей оспаривается конституционность правоприменительной практики МКУ «Управление по земельным ресурсам и землеустройству города», связанной с отказом в предоставлении муниципальной услуги по утверждению схемы расположения земельных

участков на кадастровой плане территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», что необходимо заявителям для последующего обращения в орган местного самоуправления по закреплению земельного участка в собственность.

В качестве основания отказа указано, что согласно приложению к Постановлению Махачкалинского городского Собрания от 20 сентября 2002 года № 30-2, за садоводческими товариществами, членами которых являются заявители, закреплено меньшее количество земельных участков, чем порядковые номера земельных участков, изначально закрепленных за ними.

Так, согласно приложению к оспариваемому Постановлению, за садоводческим товариществом «Скачки» закреплено 2,2 га земли, включающей 40 земельных участков, в то время как заявитель А.М. Рашидханов является владельцем земельного участка, расположенного в садоводческом товариществе под порядковым номером 116, что подтверждено решением Советского районного суда г. Махачкалы от 21 декабря 2017 года № 2а-6769/2017.

За садоводческим товариществом «Турист», согласно указанному приложению, закреплено 6 га земли, предусматривающей 97 земельных участков, в то время как заявитель С.С. Камбатова является владельцем земельного участка № 114, что также признано решением Ленинского районного суда г. Махачкалы от 23 января 2018 года № 2-а495/18.

Аналогичная ситуация у заявителя А.М. Таймазовой, владеющей земельным участком в садоводческом товариществе «Тюльпан» за номером 245, в то время как в приложении к обжалуемому Постановлению содержится сведение о том, что за этим садоводческим товариществом закреплено 12 га земли, включающей 220 земельных участков. (Решение Советского районного суда г. Махачкалы от 20 ноября 2017 года № 2а-4267/2017).

Согласно имеющимся в деле материалам, заявители состоят (одна из них утратила членство в 2018 году) членами садоводческих товариществ. Им был выделен земельный участок соответствующей площади под определенным порядковым номером из земель этих садоводческих товариществ. Заявители оплатили вступительный взнос при вступлении в члены садоводческого объединения и выплачивали ежегодные членские взносы и налоги на земельные участки, которые находятся в их владении и пользовании.

В ходе судебного разбирательства по административным делам, инициированных заявителями, вынесенным по ним решениям, вступившим в законную силу, было установлено, что ответчиками не были приведены доказательства, подтверждающие факт закрепления за садоводческими объединениями указанного в приложении к обжалуемому Постановлению количества земельных участков. Напротив, удалось установить, что согласно архивной выписке Управления по делам архивов Администрации городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» изначально садоводческому товариществу «Тюльпан» было выделено 337 садоводческих участков площадью 16,15 га, в то время как в приложении к оспариваемому Постановлению за ним значится 220 садоводческих участков площадью 12 га. (Решение Советского районного суда г. Махачкалы от 24 ноября 2017 года № 2а-4267/2017 по административному исковому заявлению А.М. Таймазовой).

В ходе судебного рассмотрения дела в Конституционном Суде Республики Дагестан представителем Администрации городского округа данное положение не было оспорено.

Кроме того, упомянутым решением суда было установлено, что Администрацией городского округа оформлялись в собственность граждан - членов садоводческих объединений, имеющих в пользовании земельные участки, номер которых превышал содержащееся в приложении

к Постановлению количество выделенных этому садоводческому объединению земельных участков, что также ответчиком не было оспорено.

4.1. В соответствии с пунктом 13 статьи 11.10 Земельного кодекса Российской Федерации схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории утверждается решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченным на предоставление находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, если иное не предусмотрено Земельным кодексом Российской Федерации.

В пункте 16 этой же статьи предусмотрены основания для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка:

1) несоответствие схемы расположения земельного участка ее форме, формату или требованиям к ее подготовке, которые установлены в соответствии с пунктом 12 статьи 11.10 Земельного кодекса Российской Федерации;

2) полное или частичное совпадение местоположения земельного участка, образование которого предусмотрено схемой его расположения, с местоположением земельного участка, образуемого в соответствии с ранее принятым решением об утверждении схемы расположения земельного участка, срок действия которого не истек;

3) разработка схемы расположения земельного участка с нарушением предусмотренных статьей 11.9 Земельного кодекса Российской Федерации требований к образуемым земельным участкам;

4) несоответствие схемы расположения земельного участка утвержденному проекту планировки территории, землеустроительной документации, положению об особо охраняемой природной территории;

5) расположение земельного участка, образование которого предусмотрено схемой расположения земельного участка, в границах территории, для которой утвержден проект межевания территории.

Приведенный перечень оснований для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка носит исчерпывающий характер. В силу этого в решении об отказе в предоставлении данной муниципальной услуги, следовательно, и в уведомлении заявителей об этом, должны быть указаны основания отказа, предусмотренные пунктом 16 статьи 11.10 Земельного кодекса Российской Федерации.

Согласно пункту 1 части первой статьи 6 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны их предоставлять в соответствии с административными регламентами.

Пункт 2.6 Административного регламента о предоставлении муниципальной услуги «Подготовка и (или) утверждение схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», утвержденного постановлением Администрации городского округа от 25 декабря 2015 г. № 5032, содержит исчерпывающий перечень документов, подлежащих представлению заявителем для оказания этой муниципальной услуги.

В уведомлениях МКУ «Управление по земельным ресурсам и землеустройству города Махачкалы» об отказе в предоставлении указанной муниципальной услуги, полученных заявителями, приведены основания, которые не содержатся в перечне пункта 16 статьи 11.10 Земельного кодекса Российской Федерации. Здесь же не указано и на отсутствие документов, которые должны быть представлены заявителями согласно

Административному регламенту о предоставлении данной муниципальной услуги. Следовательно, указанные нормативные правовые акты не могут служить правовым препятствием для утверждения схем расположения земельных участков заявителей на кадастровом плане территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», поскольку иное решение лишало бы заявителей гарантированной им законом возможности оформить свои вещные права на земельный участок, относительно которого спор о праве отсутствует.

Утверждение схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории соответствующего населенного пункта является условием для его постановки на государственный кадастровый учет и решение вопроса о приобретении гражданином права собственности на этот земельный участок. Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, утверждение схемы расположения земельного участка само по себе не влечет возникновения прав на земельный участок, а также не предопределяет последующее решение органа местного самоуправления в отношении такого земельного участка. Выполнение этой обязанности является необходимым условием для получения кадастрового плана на земельный участок, который включен в перечень необходимых для приобретения прав на земельный участок документов (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2014 года № 18-КГ14-163).

Следовательно, у МКУ «Управление по земельным ресурсам и землеустройству города Махачкалы» отсутствовали законные основания для отказа заявителям в предоставлении указанной муниципальной услуги, что лишает заявителей их конституционного права поставить земельный участок на кадастровый учет для последующего оформления его в собственность. Тем самым заявители лишены возможности приобрести право частной собственности на землю, гарантированные Конституцией

Российской Федерации (статья 9, часть 2) и Конституцией Республики Дагестан (статья 15, часть 2). Причем, судя по содержанию представленных материалов, такое лишение права носит выборочный характер, что, в свою очередь, влечет нарушение конституционного принципа равенства граждан перед законом (статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации; статья 20 Конституции Республики Дагестан).

Таким образом, выявленное в настоящем мнении истолкование правоприменительной практики МКУ «Управление по земельным ресурсам и землеустройству города Махачкалы», основанное на оспариваемом заявителями Постановлении и приложении к нему, не отвечает вытекающим из статей 14, 15 (часть 2), 20, 36 (части 1 и 2), 48 (часть 3) Конституции Республики Дагестан в их взаимосвязи требованиям надлежащей государственной защиты права частной собственности на землю, которая в Республике Дагестан как правовом и социальном государстве должна осуществляться на началах справедливости и юридического равенства.

Я полагаю, что не встречу возражений относительно того, что при принятии окончательного решения по делу, Конституционный Суд Республики Дагестан должен руководствоваться положениями Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан», согласно которым решения Конституционного Суда Республики Дагестан должны основываться на материалах, исследованных Конституционным Судом Республики Дагестан. Он должен принимать 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 правовых актов. Кроме того, Конституционный Суд Республики Дагестан должен принимать постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которых подвергается сомнению в обращении.

В этом контексте, на мой взгляд, Конституционному Суду Республики Дагестан следовало бы признать неконституционным оспариваемое Постановление не в целом, а лишь в части предмета обращения и исследованных им материалов дела, которые, по существу, охватываются 1 и 3 пунктами обжалуемого Постановления.

С учетом изложенного мнения пункт 1 резолютивной части Постановления Конституционного Суда от 24 сентября 2018 года № 2-П, как мне представляется, необходимо сформулировать следующим образом.

Признать взаимосвязанные положения пунктов 1 и 3 постановления Махачкалинского городского Собрания от 20 сентября 2002 года № 30-2 «О переводе садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, находящихся в черте г. Махачкалы, в жилые микрорайоны г. Махачкалы» не соответствующими Конституции Республики Дагестан, ее статьям 9, 14, 15 (часть 2), 20, 36 (части 1 и 2), 48 (часть 3), 88 (пункт 1 части 1), 99 (часть 3) в той мере, в какой содержащиеся в них нормы признают земли садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, находящиеся в черте города Махачкалы, землями сельскохозяйственного назначения, и их перевод в земли населенных пунктов возлагают на Правительство Республики Дагестан, тем самым, нарушая принцип разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также в силу неоднозначности их истолкования правоприменительной практикой муниципального казенного учреждения «Управление по земельным ресурсам и землеустройству города Махачкалы», что допускает их произвольное применение и содержит возможность ограничения права частной собственности на землю.



Судья Конституционного Суда  
Республики Дагестан

Р.М. Акутаев