



ИМЕНЕМ
РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

по делу о проверке конституционности статей 2,7 и 8 Закона Республики Дагестан от 9 октября 1996 года № 18 «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан» в связи с запросами депутатов Народного Собрания Республики Дагестан С.Н. Гаджиева, М.М. Мухудинова и М.С. Алхасова

город Махачкала

7 июля 2021 года

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

с участием представителей Главы Республики Дагестан О.М. Гасанова и С.М. Меджидова, представителя Народного Собрания Республики Дагестан Б.З. Мусаева, представителя ГКУ Республики Дагестан «Республиканское управление отгонного животноводства» С.М. Гаджиева,

руководствуясь статьей 93 (часть 2) 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, пунктом 1 статьи 80 и статьей 82 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статей 2,7 и 8 Закона Республики Дагестан от 9 октября 1996 года № 18 «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан» в связи с запросами депутатов Народного Собрания Республики Дагестан Гаджиева Салиха Набиевича, Мухудинова Мухудина Садрудиновича и Алхасова Майирбега Саритовича.

Поводом к рассмотрению дела явились запросы депутатов Народного Собрания Республики Дагестан С.Н. Гаджиева, М.С. Мухудинова и М.С. Алхасова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Дагестан оспариваемые заявителями нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.Ш. Кадимовой, выступления представителей Главы Республики Дагестан О.М. Гасанова и С.М. Меджидова, представителя Народного Собрания Республики Дагестан Б.З. Мусаева, представителя ГКУ Республики Дагестан «Республиканское управление отгонного животноводства» С.М. Гаджиева, представителей депутатов Народного Собрания, обратившихся с запросом – граждан постоянно проживающих в поселениях, образованных на землях отгонного животноводства: Искендерова Мурада Таджибовича – с. Новый Борч Рутульского района, Абдулаева Алибега Абдулаевича – с. Нарыш Гумбетовского района, Сагитова Зубаира Залумхановича – с. Буру Ботлихского района, Аммаева Минатулу Каримовича – с. Чишили Дахадаевского района, Гаджиева Мавлидмагомед Хайрулаевича – село Хариб Ахвахского района, исследовав документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Дагестан

установил:

1. В Конституционный Суд Республики Дагестан обратились депутаты Народного Собрания Республики Дагестан С.Н. Гаджиев, М.М. Мухудинов и М.С. Алхасов с запросом о проверке конституционности статей 2, 7 и 8 Закона Республики Дагестан от 9 октября 1996 года № 18 «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан» (далее - Закон Республики Дагестан от 9 октября 1996 года № 18).

Заявители считают, что статьи 2, 7 и 8 Закона Республики Дагестан от 9 октября 1996 года № 18 устанавливающие, что земли отгонного животноводства подразделяются на пашни, пастбища, сенокосы и другие угодья и относятся к категории земель сельскохозяйственного назначения (статья 2); землепользование граждан, временно проживающих на землях отгонного животноводства, предполагает предоставление в безвозмездное срочное пользование служебных земельных наделов лишь работникам

организаций, осуществляющих деятельность в сфере отгонного животноводства (статья 7); работникам сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций, постоянно проживающим на землях отгонного животноводства Правительство Республики Дагестан в установленном порядке может предоставить земельные участки для осуществления крестьянскими (фермерскими) хозяйствами их деятельности из земель специального земельного фонда, образованного за счет изъятых земель соответствующих землепользователей (статья 8) препятствуют реализации конституционных прав и свобод, предусмотренных статьями 3, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 27, 36, 38, 41, 48 Конституции Республики Дагестан значительным количеством граждан, постоянно проживающих в поселениях, образованных на землях отгонного животноводства.

В ходе слушания дела в заседании Конституционного Суда депутаты Народного Собрания Республики Дагестан, обратившиеся с запросом, их представители – граждане, постоянно проживающие в поселениях, образованных на землях отгонного животноводства, поддержали требования, изложенные в запросах, подчеркнув при этом, что отнесение всех земель отгонного животноводства к категории земель сельскохозяйственного назначения, которые запрещено приватизировать, не учитывает исторически сложившиеся особенности расселения населения на указанных землях, наличие более сотни поселений, в которых на протяжении десятилетий проживают около 80 тысяч граждан, построив в том числе с поддержкой государства капитальные домостроения, иные объекты недвижимости, в указанных поселениях функционируют школы, амбулатории, фельдшерско-акушерские пункты, библиотеки, магазины, многие из поселений газифицированы, построены автомобильные дороги, имеется иная инфраструктура.

При этом большинству поселений не придан статус населенных пунктов, на их территории не осуществляется местное самоуправление, ссылаясь на отсутствие земель, отнесенных к категории земель населенных пунктов, домостроения и иные капитальные объекты не оформлены надлежащим образом, граждане зарегистрированы в поселениях горных районов, расположенных на расстоянии от ста до более трехсот километров от их постоянного места жительства, земельные участки в собственность не передаются, отсутствует надлежащее медицинское обслуживание и

социальное обеспечение, не везде созданы условия для получения образования.

Таким образом, по мнению заявителей, граждане постоянно проживающие на землях отгонного животноводства лишены возможности реализовывать свои конституционные права по месту жительства. Также депутаты обращают внимание на отсутствие питьевой воды, невозможности строительства автомобильных дорог, линий электропередач, отсутствие почтовой связи по месту жительства граждан на землях отгонного животноводства, других условий для достойного проживания и жизнедеятельности.

Имеются факты, когда в указанных поселениях за счет средств бюджета построены современные здания для школ, но они на протяжении ряда лет не вводятся в эксплуатацию из-за отсутствия решений об отводе земельных участков под строительство. По этой же причине не могут пробурить артезианские скважины, провести другие коммуникации.

Представители Главы Республики Дагестан и Народного Собрания Республики Дагестан требования депутатов считают не подлежащими удовлетворению, подчеркивая, что Закон Республики Дагестан от 9 октября 1996 года № 18 в полной мере соответствует федеральному законодательству, регулирует отношения, связанные с использованием земель отгонного животноводства, которые в соответствии с целевым назначением относятся к категории земель сельскохозяйственного назначения и являются собственностью Республики Дагестан. Оспариваемый закон не регулирует отношения, связанные с оборотом земель, находящихся в собственности граждан, муниципальных образований и не препятствует органам государственной власти исключать из состава земель отгонного животноводства отдельные земельные участки и в установленном порядке предоставлять гражданам, организациям или муниципальным образованиям.

2. В соответствии с Конституцией Республики Дагестан (статья 93, часть 2) и пунктом 1 части первой статьи 3 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» Конституционный Суд Республики Дагестан разрешает дела о соответствии Конституции Республики Дагестан законов Республики Дагестан, нормативных правовых актов Главы Республики Дагестан, Народного Собрания Республики

Дагестан, Правительства Республики Дагестан и других органов исполнительной власти Республики Дагестан.

Согласно части 2 статьи 93 Конституции Республики Дагестан и статьи 79 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» право на обращение в Конституционный Суд Республики Дагестан с запросом о соответствии Конституции Республики Дагестан законов Республики Дагестан, иных нормативных правовых актов Республики Дагестан имеют депутаты Народного Собрания Республики Дагестан.

По смыслу пункта 1 части первой статьи 80 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» запрос о соответствии Конституции Республики Дагестан законов Республики Дагестан, иных нормативных правовых актов в целом или их отдельных частей считается допустимым, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за несоответствия Конституции Республики Дагестан.

Как следует из содержания частей 2 и 3 статьи 67 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан», Конституционный Суд Республики Дагестан принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь только в отношении той части, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный их смысл, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Дагестан по настоящему делу являются статьи 2, 7 и 8 Закона Республики Дагестан от 9 октября 1996 года № 18 в той мере, в какой закрепленные в этих нормах положения не учитывают наличие на указанных землях более 120 поселений, в которых на постоянной основе десятилетиями проживают по статистическим данным разных ведомств около 80 тысяч человек, что препятствует реализации в полной мере их конституционных прав и свобод.

3. В Конституции Республики Дагестан закреплено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и

защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (статья 3 Конституции Республики Дагестан).

Республика Дагестан - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 13, часть 1 Конституции Республики Дагестан).

В Республике Дагестан признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 14 Конституции Республики Дагестан).

Земля и другие природные ресурсы в Республике Дагестан используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (статья 15 Конституции Республики Дагестан).

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 (статья 18, часть 1 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).

Все равны перед законом и судом. В Республике Дагестан защищаются права и свободы человека и гражданина независимо от национальности, расы, пола, языка, происхождения, социального, имущественного положения, занимаемой должности, рода занятий, места жительства, образования, политических, правовых и иных убеждений, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (статья 20 Конституции Республики Дагестан).

Гражданин пользуется всеми правами и свободами, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Республики Дагестан и законами Республики Дагестан (статья 21 Конституции Республики Дагестан).

Каждый, кто законно находится на территории Республики Дагестан, имеет право на свободу передвижения, на выбор места пребывания и жительства в Республике Дагестан (статья 27, часть 1 Конституции Республики Дагестан).

Право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных или муниципальных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (статья 36, части 1 и 2 Конституции Республики Дагестан).

Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (статья 38, часть 1 Конституции Республики Дагестан).

Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища. Органы государственной власти Республики Дагестан и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище (статья 41, части 1 и 2 Конституции Республики Дагестан).

Перечисление в Конституции Республики Дагестан основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление закрепленных в Конституции Российской Федерации других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. В Республике Дагестан не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (статья 48, части 1 и 2 Конституции Республики Дагестан).

4. Особенности правового режима земель отгонного животноводства определены в Законе Республики Дагестан от 09 октября 1996 года № 18. К землям отгонного животноводства относятся земли, расположенные в

исторически сложившихся границах Республики Дагестан, используемые для ведения отгонного животноводства и другого технологически связанного с ним сельскохозяйственного производства, а также земли, занятые государственными трассами скотопрогонов, выделенные в установленном порядке для передвижения скота, стоянок и выпаса по пути следования с летних пастбищ на зимние и обратно (часть 1 статьи 1 Закона Республики Дагестан от 09 октября 1996 года № 18).

Порядок использования и охраны земель отгонного животноводства с учетом их специфики и экологического состояния устанавливается федеральным законодательством, Законом Республики Дагестан от 09 октября 1996 года № 18 и Положением, утвержденным Постановлением Правительства Республики Дагестан от 29 марта 2007 года № 86 «Об утверждении положения о порядке использования и охраны земель отгонного животноводства».

В соответствии со статьей 3 вышеназванного Закона Республики Дагестан от 09 октября 1996 года № 18 земли отгонного животноводства являются собственностью Республики Дагестан, имеют особый статус и не подлежат приватизации. Управление, распоряжение, изменение статуса земель отгонного животноводства осуществляется Правительством Республики Дагестан или уполномоченным им органом.

В зависимости от характера систематического использования республиканский законодатель подразделяет земли отгонного животноводства на пашню, пастбища, сенокосы и другие угодья в соответствии с установленной классификацией.

Отгонное животноводство - исторически сложившаяся система ведения овцеводства, занимающая особое место в социально-экономическом развитии Республики Дагестан, базирующаяся на посезонном использовании зимних и летних пастбищ для выпаса скота (часть 1 статьи 4 Закона Республики Дагестан от 09 октября 1996 года № 18).

В силу природно-климатических условий республики отгонная система ведения овцеводства занимает особое место в жизни сельского населения Республики Дагестан. С середины XX века развитию отгонного животноводства как эффективной формы ведения сельскохозяйственного производства придавалось значительное внимание, партийные и советские органы союзного и республиканского уровней принимали нормативные

постановления, направленные на поддержку и дальнейшее развитие указанной системы ведения животноводства. Органы управления Республики Дагестан принимали решения, в соответствии с которыми колхозам и совхозам горных районов в бессрочное пользование передавались земли под зимние пастбища в равнинной зоне республики. (Постановление Совета Министров и бюро обкома КПСС №123/17 от 29 апреля 1956 года «О распределении и закреплении за колхозами зимних пастбищ в пределах Дагестанской АССР» и др.). Такие земли назывались кутанами колхозов и совхозов, за которыми они закреплялись. На начальном этапе указанные земли использовались для выпаса в зимний период овцепоголовья колхозов и совхозов горных районов. Но в последующем партийными органами и органами государственной власти были приняты решения, предлагающие на базе ряда колхозов создавать хозяйства по откорму скота, часть маломощных колхозов переселить в существующие и вновь организованные на землях отгонного животноводства крупные хозяйства с целью рационального использования рабочей силы в равнинной части республики. Переселение на равнину объяснялось сложными естественно-географическими условиями, в которых проживают горцы и неэффективностью ведения сельского хозяйства в маломощных колхозах.

Передача земель равнинных районов хозяйствам горных районов, а также переселение жителей горных районов на равнину виделось как единственно правильное решение социально-экономических и культурных проблем горского крестьянства. Вопросы переселения решало Главное переселенческое Управление при Совете Министров ДАССР, созданное в 1940 году.

Переселение поощрялось и поддерживалось государством посредством предоставления различных льгот и кредитов.

Как следствие скотоводы, сезонники, механизаторы, члены их семей обосновывались на постоянной основе на кутанах, для них и последующих их поколений кутаны стали местом постоянного жительства, на этих землях они построили дома, дороги, другие коммуникации, образовались населенные пункты со своей инфраструктурой. По статистическим данным разных ведомств на землях отгонного животноводства десятилетиями функционируют более 120 поселений. Некоторые из них в установленном порядке зарегистрированы в качестве населённых пунктов и включены в

состав сельских муниципальных образований горных районов, часть приобрела статус самостоятельных муниципальных образований и входят в состав горных муниципальных районов. В то же время большинство поселений, возникших на землях отгонного животноводства, не имеют ни статуса населенного пункта, ни статуса муниципального образования.

Указанные поселения не включены в Закон Республики Дагестан от 13 января 2005 года № 6 «О статусе муниципальных образований Республики Дагестан», их границы не определены в соответствии с требованиями федерального и республиканского законодательства. Даже тем поселениям, которым еще в советский период были присвоены наименования, а где-то образованы муниципальные образования и включены в Закон Республики Дагестан от 13 января 2005 года № 6 «О статусе муниципальных образований Республики Дагестан» Законом Республики Дагестан от 12 марта 2012 года № 13 «Об утверждении границ муниципальных образований Республики Дагестан» и о внесении изменений в Закон Республики Дагестан «О статусе и границах муниципальных образований Республики Дагестан» границы не утверждены. И это при том, что при решении вопросов о придании статуса населенного пункта указанным поселениям к документам прилагались схематические карты соответствующего поселения.

Граждане, проживающие в таких населенных пунктах, лишены возможности реализации конституционных прав, не могут зарегистрировать право собственности на жилые строения, получить медицинские и образовательные услуги, возникают проблемы социального обеспечения, испытывают проблемы с газоснабжением, водоснабжением, нет нормальных дорог, учреждений социально-культурно-бытового назначения и т.д.

Следует отметить, что государство оказывало указанным поселениям определённые меры поддержки: открывались школы, фельдшерско-акушерские пункты, объекты социально-культурно-бытового назначения, строились дороги, бурились артезианские скважины и т.д. С 2013 года в рамках федеральных программ по устойчивому и комплексному развитию сельских территорий было построено 30 объектов, в том числе тринадцать фельдшерско-акушерских пунктов, девять газопроводов, пять образовательных организаций, две спортивные площадки и один водопровод. Но в последнее время невозможно стало строить школы, водопроводы,

другие объекты, которые ранее строились, поскольку под эти объекты земли сельскохозяйственного назначения не могут отводиться, а без отведенного в установленном порядке земельного участка их возводить запрещено. По данным Министерства образования Республики Дагестан из построенных в последние годы две школы не введены в эксплуатацию.

Земли отгонного животноводства объявлены особым объектом охраны, запрещены к приватизации, на них не разрешается строительство жилых домов, построенные десятилетиями назад по решению или с разрешения республиканских органов государственной власти или местных органов домостроения не регистрируются в установленном порядке, что лишает граждан возможности встать на регистрационный учет по месту жительства.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 30 июня 2011 года №13-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобой гражданина А.В. Воробьева определяет, что отсутствие регистрации по фактическому месту жительства хотя и не является непреодолимым препятствием для реализации гражданином принадлежащих ему прав, но - применительно к конкретным правам и конкретным обстоятельствам - может, с одной стороны, создать такие неудобства в процессе правопользования, требующие дополнительных усилий, которые повлекут ограничения этих прав, несоизмеримые конституционно значимым целям, а с другой стороны - привести к нарушению прав и свобод других лиц, что недопустимо в силу статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, и в конечном счете воспрепятствовать созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, на которое направлена политика Российской Федерации как социального государства (часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации).

5. Проанализировав вышеприведенные правовые нормы, судебную практику, а также сложившуюся ситуацию с использованием земель отгонного животноводства в Республике Дагестан, Суд приходит к выводу о том, что земли под населенными пунктами, образованными на землях отгонного животноводства, не могут быть признаны землями сельскохозяйственного назначения, поскольку давно не используются по целевому назначению, застроены жилыми и иными постройками,

используются для постоянного проживания граждан и ведения личного подсобного хозяйства и де-факто более соответствуют статусу земель населенных пунктов.

По смыслу абзаца 2 пункта 1 статьи первой Федерального закона от 24 июля 2002 года №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» действие указанного Федерального закона не распространяется на относящиеся к землям сельскохозяйственного назначения садовые, огородные земельные участки, земельные участки, предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства, гаражного строительства (в том числе индивидуального гаражного строительства), а также на земельные участки, на которых расположены объекты недвижимого имущества. Оборот указанных земельных участков регулируется Земельным кодексом Российской Федерации.

Региональный законодатель при принятии Закона Республики Дагестан от 9 октября 1996 года № 18 не учел наличие многочисленных поселений на указанных землях и необходимость в соответствии с требованиями федерального законодательства и законодательства Республики Дагестан, регулирующего вопросы образования, регистрации населенных пунктов и создания условий для осуществления местного самоуправления, в первоочередном порядке решить проблемы статуса поселений и обеспечения конституционных прав проживающих в них граждан. В нарушение требований статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 28 декабря 2004 года №168-ФЗ, в соответствии с которым региональным законодателям предписано не позднее 1 января 2015 года обеспечить описание и утверждение границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства и наличие в указанной статье специальной нормы, введенной после неоднократных обращений органов государственной власти Республики Дагестан в федеральные органы государственной власти, согласно которой на территориях субъектов Российской Федерации, в которых исторически сложились традиционные формы отгонного животноводства, территории и границы муниципальных образований устанавливаются в соответствии с положениями статей 10 - 13 настоящего Федерального закона с учетом

законодательства субъекта Российской Федерации, регулирующего порядок определения территорий и использования земель в целях отгонного животноводства, и особенностей расселения населения на указанных территориях, законодатель Республики Дагестан не отрегулировал указанные вопросы, а ограничился закреплением в статье 53 Закона Республики Дагестан от 13 января 2005 года № 6 «О статусе муниципальных образований Республики Дагестан» положения о том, что в населенных пунктах на землях отгонного животноводства, не зарегистрированных в установленном порядке, местное самоуправление осуществляется населением в составе сельских поселений, входящих в муниципальные районы, за которыми закреплены эти земли, вводя тем самым в законодательство понятие «незарегистрированный населённый пункт», не согласующееся с федеральным и республиканским законодательством.

Факты нарушения федерального законодательства при регулировании земельных правоотношений в Республике Дагестан неоднократно устанавливались судебной практикой.

Решением Верховного Суда Республики Дагестан от 27 марта 2013 года по заявлению прокурора Республики Дагестан был признан недействующим пункт 10 статьи 19 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2003 г. № 45 «О земле», содержащий ограничения использования земель отгонного животноводства.

В апелляционной жалобе Народное Собрание Республики Дагестан просило решение отменить, принять по делу новое решение.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующему.

В соответствии с пунктом "в" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты

субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации регулируются земельным законодательством, которое состоит из Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. При этом нормы земельного права, содержащиеся в законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать Земельному кодексу Российской Федерации (пункт 1 статьи 2, пункт 1 статьи 3 Земельного кодекса Российской Федерации).

Согласно пункту 3 статьи 3 Земельного кодекса Российской Федерации имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Подпунктом 2 пункта 1 статьи 9 Земельного кодекса Российской Федерации к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений отнесено установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков.

Из изложенного следует, что установление ограничений прав землепользователей находится в исключительном ведении Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 6 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», пунктом 5 статьи 1 которого установлено, что принятие субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, не допускается.

Разрешая дело, суд, проанализировав федеральное и региональное законодательство, пришел к правильному выводу об удовлетворении заявления прокурора Республики Дагестан, поскольку установил, что Закон в части, оспариваемой прокурором, принят за пределами предоставленных Народному Собранию Республики Дагестан полномочий в области земельных отношений.

Судом был проверен и обоснованно отклонен, как основанный на ошибочном толковании норм права довод Народного Собрания Республики Дагестан о наличии у него в силу пункта 3 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации права устанавливая особый правовой режим использования земель сельскохозяйственного назначения. При этом суд обоснованно исходил из того, что установление особого правового режима использования земли подразумевает установление каких-либо особенностей разрешенного использования земли исходя из ее целевого назначения и принадлежности к одной из перечисленных в статье 7 Земельного кодекса Российской Федерации категорий, и не предполагает регулирование особенностей оборота земли и ограничения прав участников земельных отношений, связанных с оборотом земельных участков.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 10 июля 2013 года № 20-АПГ13-6 решение Верховного Суда Республики Дагестан от 27 марта 2013 года оставлено без изменения, апелляционная жалоба Народного Собрания Республики Дагестан - без удовлетворения.

Целый ряд судебных решений по спорам, связанным с использованием земель скотопрогонов, арендными и субарендными отношениями на землях отгонного животноводства, принимались за эти годы федеральными судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Изучение судебной практики в этой сфере показывает, что уполномоченные органы государственной власти Республики Дагестан, несмотря на наличие вступивших в силу и, следовательно, обязательных для всех судебных решений, не принимают меры по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством, а в ходе очередных судебных разбирательств, через направляемых в суд представителей законодательных и исполнительных органов власти настаивают на соответствии существующего правового регулирования

законодательству, при этом приводя неоднократно опровергнутые судебными решениями доводы.

Принятое в соответствии со статьями 6 и 7 Закона Республики Дагестан № 18 Постановление Правительства Республики Дагестан от 25 июня 2014 г. № 288 «Об утверждении порядка предоставления земельных участков из земель отгонного животноводства, рассмотрения ходатайств о строительстве жилья для работников организаций, осуществляющих деятельность в сфере отгонного животноводства, производственных построек капитального характера и закладке многолетних насаждений на землях отгонного животноводства» распространяется на правоотношения, связанные с предоставлением земельных участков из земель отгонного животноводства и рассмотрением ходатайств о строительстве жилья только для работников организаций, осуществляющих деятельность в сфере отгонного животноводства и вопросы возведения производственных построек капитального характера и закладке многолетних насаждений на землях отгонного животноводства, и не предусматривает возможности разрешения строительства или узаконения уже существующего жилья относительно всех граждан, проживающих в этих поселениях, а также возведения объектов инфраструктуры поселений.

6. Отсутствие четкости правового регулирования препятствует стабильности общественно-политической ситуации в сфере использования земель отгонного животноводства. Периодически поднимаются вопросы неэффективного использования земель, их деградации, опустынивания.

Жители отдельных поселений равнинных районов, непосредственно граничащих с поселениями, возникшими на землях отгонного животноводства, которые видят факты такого отношения к земле, то и дело призывают уполномоченные органы такие земельные участки изымать и передавать их муниципалитетам для использования при решении вопросов развития поселений.

Нередко озвучиваются предложения о передаче возникших на землях отгонного животноводства поселений в административное подчинение равнинным районам, на территории которых они расположены с приданием им соответствующего статуса. Предлагаются идеи возврата переселенцев в горные районы, восстанавливая и развивая поселения, откуда предки

указанных граждан переехали на равнину, при этом, не учитывая как экономические, так и политические последствия их реализации.

Изложенное свидетельствует о том, что действующее правовое регулирование противоречит Конституции Республики Дагестан и приводит к нарушению конституционных прав и свобод значительного количества граждан. Такое состояние дел отрицательно влияет на сохранение стабильности на территории Республики Дагестан, создает почву для политизации проблемы и использования ее в целях расшатывания ситуации.

Информационные и аналитические материалы разных ведомств, изученные в ходе судебного разбирательства, показывают, что земли отгонного животноводства не всегда и не везде используются эффективно в соответствии с их целевым назначением. Нет надлежащего учета и контроля за их использованием. В результате неэффективного управления и контроля в бюджет недопоступают значительные суммы за предоставленные в аренду участки, а с проживающих на этих землях граждан не взимаются земельный налог и налог на имущество, поскольку за ними документально ничего не закреплено.

Законодателю Республики Дагестан надлежит обстоятельно изучить реальную ситуацию в этой сфере, разработать правовые механизмы устранения нарушений федерального законодательства и Конституции Республики Дагестан и соблюдения гарантированных Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Дагестан прав и свобод граждан на достойную жизнь, образование, медицинское обслуживание и социальное обеспечение, осуществление местного самоуправления и т.д., исходя из того, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Дагестан, человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина обязанность государства (статья 2 Конституции Российской Федерации, статья 3 Конституции Республики Дагестан).

Все равны перед законом и судом.

Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к

общественным объединениям, а также других обстоятельств (статья 19 Конституции Российской Федерации, статья 20 Конституции Республики Дагестан).

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, часть 3 статьи 48 Конституции Республики Дагестан).

7. К решению накопившихся проблем в сфере отгонного животноводства следует подходить комплексно и в строгом соответствии с действующим федеральным законодательством, исходя из сложившейся ситуации и с учетом конституционного права каждого на свободу передвижения, на выбор места пребывания и жительства (статья 27 Конституции Российской Федерации, статья 27 Конституции Республики Дагестан). При этом сохранение государственной собственности на земли отгонного животноводства позволяет органам государственной власти контролировать ситуацию в этой сфере и принимать решения, направленные на эффективное использование указанных земель, в том числе посредством изъятия и передачи в необходимых случаях неэффективно используемых отдельных земельных участков прилегающим к этим землям муниципалитетам равнинных районов или иным добросовестным землепользователям, с изменением, в случае необходимости, их категории, как это было сделано Правительством Республики Дагестан, безвозмездно передав земельные участки, отнесенные к землям отгонного животноводства из собственности Республики Дагестан в собственность муниципальных образований «село Кумук» Курахского района, «село Новый Фриг» Хивского района и «город Дагестанские огни» (распоряжения Правительства Республики Дагестан от 19 июля 2016 года № 303-р, от 19 января 2017 года № 12-р, от 9 февраля 2017 года №49-р).

Общая площадь земель отгонного животноводства по данным разных ведомств (Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Дагестан, Министерство по земельным и имущественным отношениям Республики Дагестан, Счетная палата Республики Дагестан) составляет более 1,6 млн. гектаров.

По сведениям, представленным Суду этими же ведомствами из них поселениями занято – не более 10 тысяч гектаров, что составляет 0.6 процентов от всех земель указанной категории.

Закрепление земель за поселениями и придание им предусмотренного законодательством статуса не будет препятствовать сохранению и повышению эффективности использования земель отгонного животноводства а, напротив, позволит создать более благоприятные условия жизнедеятельности на указанных территориях.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что рассматривая жалобы граждан, объединений граждан, органов государственной власти субъектов Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации положений законов субъектов Российской Федерации в сфере землепользования (в том числе исторически сложившихся земель отгонного животноводства) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные образования во всяком случае обязаны находить адекватные и легитимные решения исторически сложившихся, комплексных проблем территориальной организации местного самоуправления, на основе гласного анализа положительных и отрицательных сторон возможных преобразований, используя в случае споров согласительные процедуры и руководствуясь конституционным императивом сохранения государственного единства и согласия (определения от 3 апреля 2007 года № 171-О-П, от 15 мая 2007 года № 344-О-П, от 13 марта 2018 года № 591-О).

Изложенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, применимая и к вопросу, поставленному в запросе депутатов Народного Собрания Республики Дагестан, является в соответствии со статьей 6 и частью пятой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" непосредственно действующей и обязательной для применения всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Из конституционных принципов равенства и справедливости вытекает требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить ее единообразное применение, не исключает неограниченное усмотрение в правоприменительной практике и, следовательно, неизбежно ведет к произволу. Данная правовая позиция

выражена в ряде Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе от 13 декабря 2001 года № 16-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской, от 25 апреля 1995 года «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного Кодекса РСФСР» и другие.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьёй 65, частями первой и второй статьи 66, частями первой, второй, третьей и четвертой статьи 67, частями первой, второй и третьей статьи 68, статьями 72 и 82 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан», Конституционный Суд Республики Дагестан.

п о с т а н о в и л:

1. Признать статьи 2, 7 и 8 Закона Республики Дагестан от 9 октября 1996 года № 18 «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан» не соответствующими статьям 3, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 27, 36, 38, 41, 48 Конституции Республики Дагестан в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования и по смыслу, придаваемому сложившейся правоприменительной практикой, земли, на которых образовались и функционируют поселения, построены и эксплуатируются жилые дома, объекты инфраструктуры относят к землям сельскохозяйственного назначения, а также, нормативные положения обжалуемых статей оспариваемого закона применяются при решении вопросов, связанных с реализацией гражданами, проживающими в таких поселениях права собственности на земельные участки, жилые дома, регистрационного учета по месту жительства, образованием, регистрацией и приданием статуса населенного пункта или муниципального образования уже существующим поселениям, не учитывая исторически сложившиеся особенности расселения значительного количества граждан на указанных землях и тем самым вторгаясь в сферу регулирования иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Республики Дагестан, что приводит к нарушению предусмотренных Конституцией Республики Дагестан прав и свобод граждан, проживающих в таких поселениях.

2. Законодателю Республики Дагестан надлежит принять меры по устранению противоречий Конституции Республики Дагестан, федеральному законодательству, выявленных в настоящем Постановлении, и установить такое регулирование, которое бы учитывало сложившиеся особенности расселения населения на данных территориях, посредством перевода земель, занятых поселениями в категорию земель населённых пунктов, включая в них при необходимости земли для функционирования и развития поселений и придания последним предусмотренного федеральным законодательством и законодательством Республики Дагестан, регулирующим вопросы административно-территориального устройства и местного самоуправления, статуса в целях обеспечения конституционных прав постоянно проживающих в них граждан.

3. 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.

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



Конституционный Суд
Республики Дагестан

№ 9-П