



18 декабря 2024 года

№ 3

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

о проверке конституционности пункта 4 статьи 9 Земельного кодекса Республики Татарстан в связи с обращением гражданина Р.Ф. Нуриева

Конституционный совет Республики Татарстан в составе Председателя И.И. Гилязова, членов Р.Ф. Гафарова, Э.М. Мустафиной, руководствуясь частью 2 статьи 5, статьей 11 Закона Республики Татарстан от 13 июня 2023 года № 44-ЗРТ «О Конституционном совете Республики Татарстан», проверил пункт 4 статьи 9 Земельного кодекса Республики Татарстан на соответствие части 1 статьи 19, части 1 статьи 20, части 1 статьи 27, статьям 49, 60 Конституции Республики Татарстан.

Поводом к проверке послужило обращение гражданина Р.Ф. Нуриева. Основанием к проверке явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли обозначенная заявителем в обращении норма Земельного кодекса Республики Татарстан положениям Конституции Республики Татарстан.

Заслушав сообщение члена Конституционного совета Республики Татарстан – докладчика Р.Ф. Гафарова, объяснения участников заседания – гражданина Р.Ф. Нуриева и его представителя Р.Р. Хайруллиной, представителя органа, издавшего рассматриваемый нормативный правовой акт, – заместителя заведующего отделом гражданского законодательства Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан В.В. Борисовой, выступления приглашенных в заседание: представителя Раиса Республики Татарстан – главного советника отдела по законопроектной работе Государственно-правового управления Раиса Республики Татарстан Ж.В. Старостиной, представителя Кабинета Министров Республики Татарстан – начальника отдела правового управления Министерства земельных и имущественных отношений Республики Татарстан З.З. Галяутдинова, представителя Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан – заместителя начальника отдела по вопросам восстановления прав граждан Э.Ш. Хабибуллиной; представителя Уполномоченного при Главе (Раисе) Республики Татарстан по защите прав предпринимателей – главного советника отдела по обеспечению деятельности

Уполномоченного при Главе (Раисе) Республики Татарстан по защите прав предпринимателей Ю.В. Гавриловой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный совет Республики Татарстан

УСТАНОВИЛ:

1. В Конституционный совет Республики Татарстан обратился гражданин Р.Ф. Нуриев с жалобой на нарушение его конституционных прав и свобод пунктом 4 статьи 9 Земельного кодекса Республики Татарстан.

Пунктом 4 статьи 9 Земельного кодекса Республики Татарстан установлено, что на земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территориях муниципальных образований Республики Татарстан, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности, не допускаются строительство, реконструкция и эксплуатация жилых домов.

Как следует из содержания обращения, гражданин Р.Ф. Нуриев является индивидуальным предпринимателем и главой крестьянского (фермерского) хозяйства.

В апреле 2024 года заявителем создано племенное хозяйство породистых лошадей в окрестности деревни Уразлино Камско-Устьинского муниципального района Республики Татарстан. На момент подачи обращения в хозяйстве насчитывалось 26 высококровных представителей различных пород, привезенных со всей России. Разработан проект застройки территории – «Экоферма «Ранчо». В ближайшем будущем планируется увеличение поголовья лошадей до 250 единиц.

В состав проекта «Экоферма «Ранчо» входит, в частности, строительство индивидуального жилого дома для проживания заявителя и его членов семьи. Это первый масштабный проект по коневодству и связанному с ним экотуризму на территории Камско-Устьинского муниципального района Республики Татарстан. В перспективе поставлены следующие задачи: создание племенного хозяйства, развитие агротуризма, популяризация культуры и традиций Республики Татарстан, увеличение количества рабочих мест, социальная помощь (реабилитация маломобильных групп населения), в том числе поддержка программы «Декада инвалидов» Камско-Устьинского муниципального района Республики Татарстан.

Крестьянское (фермерское) хозяйство располагается на землях сельскохозяйственного назначения.

Гражданин Р.Ф. Нуриев обращает внимание на то, что Правительство Российской Федерации активно поддерживает и финансирует программы по развитию агропромышленного комплекса, развивает сельские территории, разрабатывает программы по развитию сельского туризма. На законодательном уровне принимаются поправки в законы, расширяющие возможности использования земель сельскохозяйственного назначения

крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности.

Так, с 1 марта 2022 года в связи с вступлением в силу Федерального закона от 2 июля 2021 года № 299-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Земельного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» на землях сельскохозяйственного назначения разрешено строительство индивидуального жилого дома, если это необходимо для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства.

Помимо этого, пункт 1 статьи 6 Федерального закона от 11 июня 2003 года № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (далее также – Федеральный закон № 74-ФЗ) в обновленной редакции также предусмотрел возможность вхождения в состав имущества крестьянского (фермерского) хозяйства жилого дома.

Пункт 4 статьи 11 Федерального закона № 74-ФЗ допускает строительство, реконструкцию и эксплуатацию одного жилого дома на земельном участке из состава земель сельскохозяйственного назначения с учетом некоторых ограничений, направленных на обеспечение принципа сохранности земель сельскохозяйственного назначения.

Также указанная статья дополнена пунктом 5, устанавливающим, что законами субъектов Российской Федерации могут быть определены муниципальные образования, на территориях которых не допускаются строительство, реконструкция и эксплуатация жилых домов на земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности.

Часть 12 статьи 70 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» изменена. Теперь упрощенный порядок осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации права будет распространяться и на жилые дома, созданные на земельных участках, предназначенных для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством своей деятельности, то есть на «фермерские» дома, созданные на землях сельскохозяйственного назначения.

Заявитель считает, что в целях развития сельского хозяйства в Российской Федерации фермерам на законодательном уровне разрешено строительство индивидуального жилого дома на землях сельскохозяйственного назначения.

Однако Законом Республики Татарстан от 25 февраля 2022 года № 6-ЗРТ «О внесении изменений в статью 9 Земельного кодекса Республики Татарстан и статьи 1 и 2 Закона Республики Татарстан «О внесении изменений в Земельный кодекс Республики Татарстан» статья 9 Земельного кодекса Республики Татарстан дополнена пунктом 4, ограничивающим права фермеров на строительство жилья на принадлежащих им сельскохозяйственных землях.

Автор обращения утверждает, что оспариваемое законоположение создает серьезные препятствия для полноценного обеспечения равенства

жителей Республики Татарстан перед законом и судом в процессе их применения в той мере, в какой они не позволяют фермерам осуществлять строительство дома для проживания на территории, используемой крестьянским (фермерским) хозяйством. Ограничения несоразмерны, противоречат части 2 статьи 20 Конституции Республики Татарстан и препятствуют развитию малого и среднего бизнеса в селе.

В ходе заседания Конституционного совета Республики Татарстан заявитель отметил, что ему необходимо постоянно находиться на ферме, поскольку его предпринимательская деятельность связана с содержанием и разведением лошадей. При таких обстоятельствах строительство индивидуального жилого дома на землях других категорий нецелесообразно.

На основании изложенного гражданин Р.Ф. Нуриев просит Конституционный совет Республики Татарстан признать пункт 4 статьи 9 Земельного кодекса Республики Татарстан не соответствующим части 1 статьи 19, части 1 статьи 20, части 1 статьи 27, статьям 49, 60 Конституции Республики Татарстан, согласно которым собственность неприкосновенна; ограничение прав собственника при владении, пользовании, распоряжении законно приобретенным имуществом не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом; в Республике Татарстан не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию; в Республике Татарстан признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан; право частной собственности охраняется законом; каждый в Республике Татарстан обязан соблюдать Конституцию Республики Татарстан и законы Республики Татарстан, Конституцию Российской Федерации и федеральные законы.

Свои заключения по рассматриваемому вопросу в Конституционный совет Республики Татарстан направили представители Раиса Республики Татарстан, Государственного Совета Республики Татарстан, Кабинета Министров Республики Татарстан, Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан, Уполномоченного при Главе (Раисе) Республики Татарстан по защите прав предпринимателей. В заключениях указывается, что оспариваемая норма Земельного кодекса Республики Татарстан не противоречит Основному закону Республики Татарстан, поскольку федеральный законодатель предоставил субъектам Российской Федерации возможность в самостоятельном порядке определить муниципальные образования, на территориях которых не допускается размещение жилых домов на земельных участках, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности; во многих регионах существует аналогичная практика запрета строительства «фермерских» домов на всей территории субъекта Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 11 Закона Республики Татарстан от 13 июня 2023 года № 44-ЗРТ «О Конституционном совете Республики Татарстан» при

вынесении заключения Конституционный совет оценивает буквальный смысл рассматриваемого нормативного правового акта. При рассмотрении нормативного правового акта Конституционный совет Республики Татарстан также оценивает смысл, придаваемый ему официальным и иным разъяснением или сложившейся правоприменительной практикой. Конституционный совет выносит заключение только по предмету, указанному в обращении, а при рассмотрении нормативного правового акта – лишь в отношении той его части, конституционность которой подвергается сомнению в обращении. Конституционный совет Республики Татарстан при вынесении заключения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного совета Республики Татарстан является пункт 4 статьи 9 Земельного кодекса Республики Татарстан в той мере, в какой его положения не допускают строительство, реконструкцию и эксплуатацию жилых домов на земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территориях муниципальных образований Республики Татарстан, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности.

2. Ограничительные политические и экономические меры, введенные рядом недружественных государств и международными организациями в отношении Российской Федерации, значительно актуализировали концепт «продовольственной безопасности» и связанные с ним стратегии развития нашего государства.

Согласно Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 20, продовольственная безопасность является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в долгосрочном периоде, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей социально-экономической политики, а также необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения (пункт б).

В развитие положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации национальными интересами государства в сфере продовольственной безопасности на долгосрочный период являются, в том числе, устойчивое развитие и модернизация сельского и рыбного хозяйства и инфраструктуры внутреннего рынка; развитие производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, которые соответствуют установленным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, ветеринарным и иным требованиям; повышение эффективности государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также организаций, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции, а также расширение их доступа на соответствующие рынки сбыта; развитие

племенного животноводства, селекции растений, семеноводства и аквакультуры (рыбоводства), развитие производства комбикормов, кормовых добавок для животных, лекарственных средств для ветеринарного применения, минеральных добавок, в том числе за счет внедрения конкурентоспособных отечественных технологий, основанных на новейших достижениях науки; восстановление и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предотвращение сокращения площадей земель сельскохозяйственного назначения, рациональное использование таких земель, защита и сохранение сельскохозяйственных угодий от водной и ветровой эрозии и опустынивания (пункт 7).

Таким образом, сохраняется закономерность в части устойчивой и растущей заинтересованности общества и государства в стабильности нормативного регулирования сельскохозяйственных (аграрных) отношений посредством их законодательной регламентации, расширения предметов законодательного регулирования.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 августа 2019 года № 1796-р утверждена Долгосрочная стратегия развития зернового комплекса Российской Федерации до 2035 года.

Как указано в разделе I Долгосрочной стратегии развития зернового комплекса Российской Федерации, сельские территории Российской Федерации являются важнейшим ресурсом страны, значение которого стремительно растет в условиях углубляющейся глобализации при одновременном усилении значения природных и территориальных ресурсов в развитии страны.

Развитие сельских территорий происходит крайне неравномерно. Несмотря на динамичный рост агропромышленного комплекса, уровень и качество жизни сельского населения в целом существенно отстают от уровня жизни в городах, сужается доступ населения к услугам организаций социальной сферы, углубляется информационный и инновационный разрыв между городской и сельской местностью, что ведет к росту миграционного оттока сельского населения, к утрате освоенности сельских территорий.

Согласно сводным статистическим данным за 2023 год, по регионам Приволжского федерального округа в течение 11 лет из сёл и деревень в города переехали более 380 тысяч человек. При этом за минувшую пятилетку число деревенских жителей поредело на 270 тысяч, или на 3%.

В соответствии со стратегией устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года № 151-р, важнейшей целью государственной политики в этой области обозначено развитие малого предпринимательства в сельской местности, одной из форм которого является крестьянское (фермерское) хозяйство. При этом действующее законодательство определяет крестьянское (фермерское) хозяйство как объединение граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство,

переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции), основанную на их личном участии (пункт 1 статьи 1 Федерального закона № 74-ФЗ).

Видами деятельности фермерского хозяйства являются сельскохозяйственное производство и реализация сельскохозяйственной продукции собственного производства, а также виды деятельности, не связанные с сельскохозяйственным производством, обеспечивающие устойчивое развитие сельских территорий, включая деятельность по оказанию услуг в сфере сельского туризма (пункт 1 статьи 19 Федерального закона № 74-ФЗ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 11 Федерального закона № 74-ФЗ для осуществления фермерским хозяйством его деятельности могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения.

Исходя из изложенного, основным средством производства в сельском хозяйстве являются земли сельскохозяйственного назначения.

Целями охраны таких земель являются предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы, а также обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель (статья 12 Земельного кодекса Российской Федерации).

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 апреля 2004 года № 8-П, конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, то есть всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей.

Обеспечивая реализацию указанных конституционных требований, законодательство о земле может предусматривать для граждан и других субъектов землепользования необходимость соблюдения специальных условий, касающихся вопросов землеустройства и сделок с земельными участками. При этом, однако, в силу сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 1 апреля 2003 года № 4-П правовой позиции, возможные ограничения федеральным законом права владения, пользования и распоряжения имуществом, исходя из общих принципов права, должны отвечать требованиям справедливости, быть

адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц, носить общий и абстрактный характер и не затрагивать само существо конституционного права.

Исходя из того, что земля является особым объектом гражданского оборота, федеральный законодатель предусматривает необходимость соблюдения физическими и юридическими лицами ряда специальных требований, направленных на ее защиту.

Например, в этих целях статья 68 Земельного кодекса Российской Федерации и статья 1 Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве» требуют проведения мероприятий по землеустройству, под которыми понимаются, в частности, мероприятия по улучшению состояния земель, их охране, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для сельскохозяйственного производства.

Конституционный совет Республики Татарстан полагает, что для достижения баланса частных и публичных интересов при неукоснительном соблюдении конституционно обоснованных принципов справедливости, разумности и соразмерности, государственная поддержка и обеспечение развития крестьянских (фермерских) хозяйств должны оказываться с соблюдением требований о приоритете охраны земли как важнейшего средства производства в сельском хозяйстве. Региональный законодатель вправе принять меры в целях защиты земель сельскохозяйственного назначения от злоупотреблений и рисков массовой застройки жилыми домами.

3. В силу статьи 72 (пункты «в», «к» части 1) Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей и земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Аналогичные положения содержатся в пункте 1 статьи 2 Земельного кодекса Российской Федерации.

Согласно пункту 19 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов планирования использования земель сельскохозяйственного назначения, осуществления полномочий в области оборота земель сельскохозяйственного назначения, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации, перевода земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель.

В силу пункта 2 статьи 1 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» правовое регулирование отношений в области оборота земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, указанным Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 76 (часть 2) Конституции 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.

В сфере совместного ведения законодатель субъекта Российской Федерации вправе развивать и конкретизировать регулирование, установленное федеральным законом, а также вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения, в случаях их неурегулирования в федеральном законе (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 года № 19-П).

Таким образом, субъект Российской Федерации, участвуя в данных правоотношениях в той мере, в какой это предусмотрено и допускается федеральными законами, иными правовыми актами федеральных органов государственной власти, вправе предусмотреть способы эффективного решения возложенных на него задач в регулировании вопросов, связанных с владением, пользованием и распоряжением землей, определении порядка землепользования с учетом его географических, климатических, ресурсных и других особенностей.

Учитывая особую ценность земли как основу всей биологической жизни на планете, Российская Федерация на самом высоком – конституционном – уровне определяет общие принципы соответствующего правового режима, а именно пользования и охраны земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации), многообразии форм собственности на землю и другие природные ресурсы (часть 2 статьи 9 Конституции Российской Федерации), дозволение гражданам и их объединениям иметь в частной собственности землю, как собственникам земли и других природных ресурсов без ущерба окружающей среде и нарушения прав (законных интересов) иных лиц свободно владеть, пользоваться, распоряжаться ими (части 1-2 статьи 36 Конституции Российской Федерации), определение правовых форм воздействия и разграничение нормотворческих полномочий между уровнями публичной

власти (часть 3 статьи 36, пункты «в», «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Основной закон Республики Татарстан в статьях 16 и 18 также выделяет землю и другие природные ресурсы важнейшими объектами основы жизни и деятельности народа, нуждающимися в охране и защите государства.

В развитие приведенных конституционных положений Земельный кодекс Российской Федерации в числе основных принципов земельного законодательства закрепляет принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, а также сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (подпункты 2 и 11 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации).

Земельный кодекс Российской Федерации закрепляет принцип деления земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (статьи 6 и 7).

Соблюдение указанных принципов позволяет субъектам Российской Федерации, которые обладают сведениями о составе земель, их качественных и количественных характеристиках, организовать рациональное использование земель в целях совершенствования их распределения в соответствии с перспективами развития экономики муниципального образования, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель (абзац первый статьи 14 Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве»).

Подпунктом 2 пункта 1 статьи 40 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что собственник земельного участка вправе возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов. О необходимости соблюдения требований об учете целевого назначения земельного участка указано и в пункте 1 статьи 263 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Обеспечивающие реализацию указанных конституционных положений и основных принципов земельного законодательства абзацы первый и второй пункта 1 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации закрепляют требование об учете целевого назначения земель при строительстве и при использовании земель сельскохозяйственного назначения гражданами, ведущими крестьянское (фермерское) хозяйство.

Таким образом, размещение тех или иных объектов недвижимости осуществляется исходя из правового режима земельного участка, требований градостроительных регламентов, иных норм и требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Законодательные требования, предусматривающие использование земельных участков по их целевому назначению, будучи по своей природе определенным ограничением свободы владения, пользования и распоряжения имуществом, обусловлены прежде всего публичными интересами и особенностью земли как природного объекта и важнейшего компонента окружающей среды, подлежащего в этом качестве особой охране и нуждающегося в эффективном использовании, в том числе в общих интересах.

В силу пункта 1 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

В соответствии с пунктом 2 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, агролесомелиоративными насаждениями, агрофитомелиоративными насаждениями, водными объектами (в том числе прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и используемыми в целях осуществления прудовой аквакультуры), объектами капитального строительства, некапитальными строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, в случаях, предусмотренных федеральными законами, нестационарными торговыми объектами, а также жилыми домами, строительство, реконструкция и эксплуатация которых допускаются на земельных участках, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности, либо на земельных участках, предназначенных для ведения гражданами садоводства для собственных нужд.

Как указано в части 1 статьи 6 Федерального закона от 11 июня 2003 года № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» в состав имущества фермерского хозяйства могут входить земельный участок, хозяйственные и иные постройки, мелиоративные и другие сооружения, продуктивный и рабочий скот, птица, сельскохозяйственные и иные техника и оборудование, транспортные средства, инвентарь и иное необходимое для осуществления деятельности фермерского хозяйства имущество.

В соответствии с частью 4 статьи 11 Федерального закона № 74-ФЗ на земельном участке из состава земель сельскохозяйственного назначения, в том числе занятом сельскохозяйственными угодьями, используемом крестьянским (фермерским) хозяйством для осуществления своей деятельности, допускаются строительство, реконструкция и эксплуатация одного жилого дома с количеством этажей не более трех, общая площадь которого составляет не более пятисот квадратных метров и площадь застройки под которым

составляет не более 0,25 процента от площади земельного участка. Образование земельного участка (земельных участков) из земельного участка, на котором расположен такой жилой дом, в случаях, если это приводит к уменьшению площади исходного земельного участка, не допускается, за исключением случаев, связанных с изъятием земельного участка (земельных участков) для государственных и муниципальных нужд.

Законами субъектов Российской Федерации могут быть определены муниципальные образования, на территориях которых не допускаются строительство, реконструкция и эксплуатация жилых домов на земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности (пункт 5 статьи 11 Федерального закона № 74-ФЗ).

Следует отметить, что Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон № 74-ФЗ не содержат каких-либо оснований (критериев), подлежащих обязательному учету субъектом Российской Федерации при определении конкретных муниципальных образований, на территориях которых не допускаются строительство, реконструкция и эксплуатация жилых домов на земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности.

Использованная федеральным законодателем модель правового регулирования, предполагающая самостоятельную оценку законодателем субъекта Российской Федерации необходимости осуществления указанных в пункте 4 статьи 11 Федерального закона № 74-ФЗ возможностей строительства, реконструкции и эксплуатации жилого дома применительно к тем или иным территориям, направлена на то, чтобы такой порядок основывался на реальных региональных социально-экономических особенностях, состоянии земель сельскохозяйственного назначения в регионе.

Таким образом, строительство жилого дома на земельном участке из состава земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в общем порядке с учетом ограничений, установленных пунктом 4 статьи 11 Федерального закона № 74-ФЗ, направленных на защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц, в том числе, на охрану земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории и реализацию принципов сохранения целевого использования земельного участка и особой охраны данной категории земель.

Регионы при регулировании отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, учитывают существующие на их территории ресурсные, географические, природно-климатические и социально-экономические условия и оценивают потенциальные риски, связанные со строительством жилых домов на земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, в том числе в целях предотвращения сокращения площади таких земель, а также свои

возможности и возможности муниципальных образований по обеспечению земельных участков необходимой инфраструктурой.

Согласно информации, содержащейся в Государственном докладе «О состоянии и использовании земель в Республике Татарстан в 2023 году», подготовленном Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Татарстан, общая площадь Республики Татарстан составляет 6783,7 тысячи га, из которых 68% занимают земли сельскохозяйственного назначения (4613,9 тысячи га). При этом площадь земель сельскохозяйственного назначения ежегодно уменьшается более чем на 3 тысячи га (согласно анализу данных, полученных в результате государственного статистического наблюдения за земельными ресурсами).

Государственный Совет Республики Татарстан, принимая Закон Республики Татарстан от 25 февраля 2022 года № 6-ЗРТ «О внесении изменений в статью 9 Земельного кодекса Республики Татарстан и статьи 1 и 2 Закона Республики Татарстан «О внесении изменений в Земельный кодекс Республики Татарстан», исходил из установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения Российской Федерацией и ее субъектов в области земельного законодательства и реализовал правомочие, принадлежащее ему в силу статьи 75 (пункты 2, 9 и 32) Конституции Республики Татарстан.

Реализуя предусмотренное пунктом 5 статьи 11 Федерального закона № 74-ФЗ дискреционное полномочие, законодатель Республики Татарстан исходил из региональных особенностей республики, финансово-экономических возможностей региона и фактических обстоятельств, существующих на момент принятия соответствующего Закона Республики Татарстан.

Проект указанного выше регионального закона был внесен в Государственный Совет Республики Татарстан Кабинетом Министров Республики Татарстан. При подготовке законопроекта, а также при принятии его в качестве Закона было принято во внимание, что на федеральном уровне не урегулирован ряд вопросов, связанных с реализацией пункта 4 статьи 11 Федерального закона № 74-ФЗ.

Положения пункта 4 статьи 9 Земельного кодекса Республики Татарстан направлены на защиту земель сельскохозяйственного назначения от злоупотреблений и рисков массовой застройки жилыми домами, обусловлены отсутствием на законодательном уровне обязательств застройщика по обеспечению создания объектов социальной инфраструктуры, а также вопросами организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения топливом, дорожной деятельности в отношении возводимого жилого дома на земельном участке, используемом крестьянскими (фермерскими) хозяйствами.

При отсутствии ограничений по строительству жилья возникает риск выдела паевых земель или массовой регистрации крестьянских (фермерских) хозяйств исключительно в целях строительства жилья рядом с населенными

пунктами, что противоречит целям, направленным на развитие сельского хозяйства, и приведет к неконтролируемому строительству жилья на землях сельскохозяйственного назначения.

Пунктом 1 статьи 2 Федерального закона № 74-ФЗ установлено, что государство в лице федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления содействуют созданию, деятельности фермерских хозяйств, оказывают поддержку посредством формирования экономической и социальной инфраструктур в соответствии с законодательством Российской Федерации о малом предпринимательстве. Вместе с тем способы и формы указанной поддержки не раскрываются.

При этом необходимо учитывать, что строительство индивидуальных жилых домов на указанных территориях повлечет за собой внесение изменений в генеральные планы, что увеличит финансовую нагрузку на муниципалитеты, которые также несут обязательства по созданию условий для обеспечения объекта асфальтированными дорогами, линиями электропередач, газоснабжением, водоснабжением, коммунально-инженерной инфраструктурой, социальными услугами.

В данном случае следует согласиться с доводами представителя Государственного Совета Республики Татарстан о том, что в настоящее время существует правовая неурегулированность вопросов, возникающих при возведении жилых домов крестьянскими (фермерскими) хозяйствами на земельных участках сельскохозяйственного назначения, в частности финансирования строительства инфраструктуры, учета, присвоения адресов, порядка использования таких домов.

Более того, не установлен механизм перехода права собственности на жилой дом, не учтено, что земли сельскохозяйственного назначения могут находиться у крестьянских (фермерских) хозяйств не только на праве собственности, но и могут быть предоставлены из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности в соответствии с земельным законодательством на ином праве.

Прекращение крестьянского (фермерского) хозяйства в дальнейшем может привести к использованию земельного участка не по целевому назначению.

Остается открытым вопрос о порядке контроля за соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов при строительстве домов.

В этой связи Законом Республики Татарстан от 25 февраля 2022 года № 6-ЗРТ «О внесении изменений в статью 9 Земельного кодекса Республики Татарстан и статьи 1 и 2 Закона Республики Татарстан «О внесении изменений в Земельный кодекс Республики Татарстан» установлен запрет на возведение указанных выше жилых домов на всей территории Республики Татарстан. Установленное рассматриваемым положением Земельного кодекса Республики Татарстан правовое регулирование само по себе не может

оцениваться как нарушающее конституционные права граждан, поскольку является конституционно легальной дискрецией законодателя Республики Татарстан, адекватной конституционно-правовому механизму реализации принадлежащих законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации прерогативных полномочий в пределах предоставленной ему статусной компетенции, соответствующей его правовому положению, закреплённому, в том числе, федеральными нормами.

Оспариваемое ограничение по строительству жилья установлено органом законодательной власти Республики Татарстан в пределах имеющихся у него полномочий, с соблюдением требований к форме нормативного правового акта, порядку принятия, опубликования и введения его в действие, согласуется с указанными выше положениями действующего законодательства, направленными на обеспечение принципа сохранности земель сельскохозяйственного назначения.

Поскольку в данной сфере правоотношений федеральный законодатель не определил пределы усмотрения субъектов Российской Федерации, республиканский законодатель установил особый правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, имеющий целью охрану указанных земель, предотвращения истощения и сокращения площадей сельскохозяйственных земель и недопущение выведения таких земель из сельскохозяйственного оборота, осуществления их массовой застройки, в том числе в целях использования в сельскохозяйственной деятельности.

Вводимые меры защиты предопределяются объективной необходимостью в охране конституционно значимых ценностей, обоснованы и соразмерны, не вступают в противоречие с задачей поддержания баланса законных интересов общества и личности.

Оспариваемое законоположение не ограничивает предпринимательскую деятельность крестьянских (фермерских) хозяйств, не влияет на неприкосновенность права собственности (объект отсутствует ввиду запрета на его строительство), не влечет монополизацию и недобросовестную конкуренцию в сфере сельскохозяйственного производства.

Принимая во внимание изложенное, Конституционный совет Республики Татарстан приходит к выводу, что правовое регулирование, установленное пунктом 4 статьи 9 Земельного кодекса Республики Татарстан, указывающее на недопустимость строительства, реконструкции и эксплуатации жилых домов на земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территориях муниципальных образований Республики Татарстан, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности, принято Государственным Советом Республики Татарстан в пределах своих дискреционных полномочий с учетом существующих на территории Республики Татарстан ресурсных, географических, природно-климатических и социально-экономических условий, с применением оценки потенциальных рисков, связанных с отсутствием такого запрета, и с учетом

принципов охраны и защиты земель сельскохозяйственного назначения, и само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан, в том числе заявителя, и, следовательно, соответствует части 1 статьи 19, части 1 статьи 20, части 1 статьи 27, статьям 49, 60 Конституции Республики Татарстан.

4. Как указывалось выше, на федеральном уровне не в полной мере урегулированы вопросы, связанные с правовым статусом и порядком использования крестьянскими (фермерскими) хозяйствами располагающегося на землях сельскохозяйственного назначения индивидуального жилого дома.

Представляется, что с целью восполнения правовых пробелов парламент Республики Татарстан, как субъект права законодательной инициативы, совместно с профильными министерствами и ведомствами, располагает возможностью разработать проекты соответствующих федеральных законов и внести их на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Учитывая, что Глава государства неоднократно высказывался о том, что проблема развития и функционирования малого и среднего бизнеса в городских и сельских поселениях, оттока сельского населения в России остается по-прежнему острой, такая инициатива позволит увеличить количество рабочих мест, снизить отток населения из сельской местности в крупные торгово-промышленные центры России, а также поспособствует усовершенствованию механизма поддержки и развития малого и среднего предпринимательства в селе, развитию агротуризма и экотуризма.

5. Одним из основных приоритетов Российской Федерации в сфере социальной политики является поддержка и развитие сельского туризма.

О необходимости выделения направлений, связанных с сельским туризмом и развитием инфраструктуры под него, неоднократно высказывался Президент России В.В. Путин.

С целью привлечения внимания туристов к сельским территориям, а также к деятельности и продукции сельхозтоваропроизводителей, повышения занятости, качества жизни населения, социально-экономического развития сельских территорий в Российской Федерации Федеральный закон от 22 июня 2024 года № 160-ФЗ «О внесении изменений в статью 19 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» предусмотрел возможность осуществления сельскохозяйственными товаропроизводителями и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, относящимися к сельскохозяйственным товаропроизводителям, деятельности в сфере сельского туризма, а также возможности оказания услуг по временному размещению туристов в помещениях жилого дома.

Ежегодно органы государственной власти Республики Татарстан реализуют целый комплекс мероприятий по поддержке малого и среднего предпринимательства, крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов, включающие в себя долгосрочные инвестиции в имущественную, финансовую и инновационную

инфраструктуру поддержки предпринимательства, а также оказание информационно-консультационных услуг. Продолжается комплексная поддержка бизнеса в Республике Татарстан и в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство».

Поскольку улучшение жизни на селе и в малых городах является стратегическим приоритетом для государства, без чего невозможно достичь национальных целей развития, обозначенный в обращении заявителя вопрос требует более тщательного анализа и обсуждения со стороны глав муниципальных образований при активном участии Уполномоченного при Главе (Раисе) Республики Татарстан по защите прав предпринимателей.

Кроме того, действующее нормативное правовое регулирование рассматриваемых правоотношений не препятствует региональному законодателю рассмотреть возможность выделения земель сельскохозяйственного назначения на части территорий муниципальных образований Республики Татарстан (городах районного значения, поселках городского типа или сельских населенных пунктах с подчиненными им территориям) для строительства, реконструкции и эксплуатации жилых домов крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления их деятельности с целью обеспечения интересов, отвечающих целям эффективной политики в области развития и популяризации малого и среднего бизнеса.

Также законодатель Республики Татарстан вправе отразить в Земельном кодексе Республики Татарстан или в иных нормативных правовых актах критерии (основания), с учетом которых будет приниматься решение об отнесении муниципальных образований к территориям, на которых допускается или не допускается размещение жилых домов на земельных участках, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления их деятельности.

На основании изложенного и в соответствии с частью 2 статьи 5, статьей 11 Закона Республики Татарстан от 13 июня 2023 года № 44-ЗРТ «О Конституционном совете Республики Татарстан», статьями 32-35 Регламента Конституционного совета Республики Татарстан, Конституционный совет Республики Татарстан

ЗАКЛЮЧИЛ:

1. Признать пункт 4 статьи 9 Земельного кодекса Республики Татарстан, положения которого содержат указания на недопустимость строительства, реконструкции и эксплуатации жилых домов на земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территориях муниципальных образований Республики Татарстан, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности, соответствующим части 1 статьи 19, части 1 статьи 20, части 1 статьи 27, статьям 49, 60 Конституции Республики Татарстан, как принятый Государственным Советом Республики Татарстан в пределах своих

дискреционных полномочий с учетом существующих на территории Республики Татарстан ресурсных, географических, природно-климатических и социально-экономических условий, с применением оценки потенциальных рисков, связанных с отсутствием такого запрета, и с учетом принципов охраны и защиты земель сельскохозяйственного назначения.

2. Настоящее заключение опубликовать в газетах «Ватаным Татарстан» и «Республика Татарстан», на «Официальном портале правовой информации Республики Татарстан» (PRAVO.TATARSTAN.RU), а также на официальном сайте Конституционного совета Республики Татарстан в информационно- телекоммуникационной сети «Интернет».

Председатель
Конституционного совета
Республики Татарстан



И.И. Гилязов

члены
Конституционного совета
Республики Татарстан



Р.Ф. Гафаров



Э.М. Мустафина