



Именем
Республики Северная Осетия-Алания

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о проверке конституционности подпункта «г» пункта 2 части 1 статьи 8 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 14 мая 2004 года № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания» по запросу гражданки Гудиевой Оланы Руслановны

г. Владикавказ

30 декабря 2014 года

Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания в составе председательствующего А.В. Севастьянова, судей Т.В. Батаевой, С.А. Макиева, Т.В. Цгоева,

с участием представителя Парламента Республики Северная Осетия-Алания как стороны, издавшей оспариваемый нормативный правовой акт, – главного консультанта Государственно-правового управления Аппарата Парламента Республики Северная Осетия-Алания В.Г. Боллоева,

руководствуясь статьей 101¹ (часть 3) Конституции Республики Северная Осетия-Алания, статьями 3 (часть 1), 21, 56, 68, 69, 70 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности подпункта «г» пункта 2 части 1 статьи 8 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 14 мая 2004 года № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания».

Поводом к рассмотрению дела в соответствии со статьей 21 (часть 1) является обращение гражданки Гудиевой Оланы Руслановны в форме

запроса о проверке конституционности подпункта «г» пункта 2 части 1 статьи 8 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 14 мая 2004 года № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания».

Основанием к рассмотрению дела в соответствии со статьей 21 (пункт «а» части 2) является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Северная Осетия-Алания, а именно частям 1 и 2 статьи 20, оспариваемые заявителем положения указанного Закона.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Т.В. Цгоева, объяснения представителя стороны, издавшей оспариваемый нормативный правовой акт, – главного консультанта Государственно-правового управления Аппарата Парламента Республики Северная Осетия-Алания В.Г. Боллоева, выступления приглашенных в заседание представителей: Государственно-правового управления Администрации Главы Республики Северная Осетия-Алания и Правительства Республики Северная Осетия-Алания – начальника отдела по связям с судебной системой, прокуратурой и органами юстиции А.Д. Галуева, Прокуратуры Республики Северная Осетия-Алания – помощника Прокурора Республики Северная Осетия-Алания по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами республики, органами местного самоуправления И.М. Шайдаевой, Министерства государственного имущества и земельных отношений Республики Северная Осетия-Алания – начальника отдела правового обеспечения В.А. Кануковой, администрации местного самоуправления Ирафского района Республики Северная Осетия-Алания – заместителя начальника отдела земельных отношений Ц.Р. Цориева,

исследовав представленные материалы и иные документы, Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания

у с т а н о в и л:

1. Подпунктом «г» пункта 2 части 1 статьи 8 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 14 мая 2004 года № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания» установлено, что предоставление земельных участков в собственность граждан бесплатно на территории Республики Северная Осетия-Алания осуществляется гражданам, постоянно проживающим в горной местности (по месту проживания), в том числе для ведения животноводства.

Гражданка О.Р. Гудиева оспаривает конституционность подпункта «г» пункта 2 части 1 статьи 8 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 14 мая 2004 года № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания», полагая, что он противоречит частям 1 и 2 статьи 20 Конституции Республики Северная Осетия-Алания, поскольку установление различий в правах в зависимости от места жительства нарушает принцип равенства всех перед законом и судом. Заявитель считает также, что оспариваемыми положениями она лишена права на бесплатное получение земельного участка в горной местности для индивидуального жилищного строительства, что противоречит конституционному праву на жилище, гарантированному статьей 40 Конституции Республики Северная Осетия-Алания.

В соответствии со статьями 3, 56, 69 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания проверяет на соответствие Конституции Республики Северная Осетия-Алания нормативный акт либо отдельное его положение, если заявитель считает его не подлежащим действию из-за неконституционности, и принимает решение, 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, с учетом пределов

проверки, установленных статьей 70 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания». При этом Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу является подпункт «г» пункта 2 части 1 статьи 8 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 14 мая 2004 года № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания».

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7). Реализация целей социальной политики Российской Федерации является одной из основных конституционных обязанностей государства, включающей наряду с обязанностью предоставления каждому социального обеспечения в случаях, предусмотренных законом, обязанность осуществления социальной защиты отдельных категорий граждан (статья 39, часть 1 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с целями социального государства Конституция Республики Северная Осетия-Алания также устанавливает гарантии социальной защиты тех или иных категорий граждан, в том числе меры социального обеспечения в предусмотренных законом случаях (статья 39, часть 1 Конституции Республики Северная Осетия-Алания).

Конституция Российской Федерации относит социальную защиту, включая социальное обеспечение, к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «ж» части 1). При этом она не устанавливает конкретные способы и объемы такой защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, – решение этих вопросов является прерогативой законодателя, который, реализуя при

осуществлении правового регулирования конституционные гарантии в социальной сфере, располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты, выборе критериев их дифференциации, регламентации условий предоставления; он вправе также избирать и изменять формы (способы) их предоставления. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, жилищное, земельное законодательство также 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 акты субъектов Российской Федерации (статья 72, пункты «в», «ж» и «к» части 1; статья 76, часть 2 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем при установлении соответствующего правового регулирования и внесении в него изменений законодатель должен исходить из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан (статья 55, часть 2 Конституции Российской Федерации), и основывать свои решения на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан, не допуская при этом снижения достигнутого уровня их социальной защищенности.

Парламент Республики Северная Осетия-Алания, определяя в статье 8 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 14 мая 2004 года № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания» условия бесплатного предоставления земельных участков на территории Республики Северная Осетия-Алания в собственность гражданам, исходил из установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами и правомерно реализовал полномочие, принадлежащее ему в силу Конституции Республики Северная

Осетия-Алания, в соответствии с которой к ведению Парламента Республики Северная Осетия-Алания относится принятие законов Республики Северная Осетия-Алания по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам (статья 4; статья 14, часть 2; статья 71, пункт 2).

3. Конституцией Республики Северная Осетия-Алания гарантируется, что в Республике Северная Осетия-Алания земля, ее недра и другие природные ресурсы, являясь достоянием народа, используются и охраняются как основа его жизни и деятельности. Они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности в соответствии с законодательством Российской Федерации и Республики Северная Осетия-Алания (статья 10). Данные конституционные положения аналогичны гарантиям, закрепленным в Конституции Российской Федерации (статья 9).

Согласно земельному законодательству, состоящему из Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации, субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности (статья 2, пункт 1; статья 10, пункт 2; статья 11, пункт 2 Земельного кодекса Российской Федерации). При этом управление и распоряжение земельными участками должно быть основано на принципах земельного законодательства, в том числе и на принципе платности, в соответствии с которым любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (статья 1, подпункт 7 пункта 1 Земельного кодекса Российской Федерации).

Данное нормативное регулирование согласуется как с Конституцией Республики Северная Осетия-Алания, так и с Конституцией Российской Федерации, не гарантирующими бесплатное предоставление земельных участков. Тем самым и федеральным, и республиканским законодательством на основе принципа платности землепользования устанавливается общее правило о платном предоставлении земельных участков в частную собственность граждан и юридических лиц из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Вместе с тем в исключительных случаях, предусмотренных Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно (статья 28, абзац первый пункта 2). При этом, как неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, определение правовых оснований и условий предоставления льгот, круга лиц, которым они адресованы, а также приостановление действия таких льгот, как и их отмена, для соответствующих категорий граждан относятся к дискреционным полномочиям законодателя, который располагает достаточно широкой свободой усмотрения при разрешении указанных вопросов (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2003 года № 275-О, от 2 февраля 2006 года № 38-О, от 18 апреля 2006 года № 108-О, от 24 февраля 2011 года № 163-О-О, от 16 июля 2013 года № 1191-О и др.).

Действуя в рамках этих полномочий, законодатель Республики Северная Осетия-Алания в статье 8 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 14 мая 2004 года № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания» закрепил в качестве льготы предоставление земельных участков в собственность отдельным категориям граждан бесплатно на территории Республики Северная Осетия-Алания. При этом право на

бесплатное предоставление земельного участка по своему содержанию и смыслу остается исключением из общего правила платности использования земли и предоставляется только тем категориям граждан, которые определены законом.

3.1. Законодательство Российской Федерации, установив основания, круг лиц и условия для бесплатного предоставления земельных участков гражданам, не относит факт их постоянного проживания в горной местности к числу таких оснований. Однако субъект Российской Федерации может в своем законодательстве, учитывая свои социально-экономические, климатические, географические, иные особенности и различия, устанавливать стимулирующие и льготные правовые режимы при регулировании конкретных общественных отношений в рамках федерального законодательства. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование названных полномочий не является обязанностью субъекта Российской Федерации, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета (статья 26³⁻¹, части 5 и 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

В рамках полномочий по вопросам совместного с Российской Федерацией ведения Республика Северная Осетия-Алания взяла на себя обязательство по такой дополнительной мере социальной поддержки как бесплатное предоставление земельных участков на территории Республики

Северная Осетия-Алания в собственность гражданам, постоянно проживающим в горной местности (по месту проживания), в том числе для ведения животноводства. Данная социальная мера направлена на предупреждение оттока населения из горной местности, развитие сельскохозяйственного производства в горной части республики, в целом на развитие горных территорий республики. Аналогичным целям, к примеру, служит Закон Республики Северная Осетия-Алания от 30 декабря 1998 года № 30-РЗ «О горных территориях в Республике Северная Осетия-Алания».

Таким образом, предусмотренное в оспариваемых положениях право на бесплатное предоставление земельного участка по своему содержанию и смыслу носит целевой характер, вследствие чего предоставляется только гражданам, постоянно проживающим в горной местности.

4. Согласно статье 40 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище (часть 1); малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (часть 3). Разрешение же вопросов, связанных с установлением конкретных форм, источников и порядка предоставления гражданам гарантий в жилищной сфере, относится к прерогативе законодателя, который вправе предусмотреть в качестве такой гарантии выделение гражданам бесплатно земельных участков для строительства жилых домов либо предусмотреть иные формы и виды гарантий. При этом право выбора конкретной жилищной гарантии принадлежит гражданину, однако реализована она может быть только при наличии у него права на льготу и при соблюдении определенных условий, например, проживание в горной местности.

По своей правовой природе закрепленная оспариваемой нормой возможность бесплатного получения земельных участков указанными категориями граждан представляет собой меру социальной поддержки граждан, постоянно проживающих в горной местности (по месту

проживания), в том числе для ведения животноводства. Выступая одним из способов реализации конституционного права на жилище, она направлена на реализацию гарантий, закрепленных статьей 40 Конституции Республики Северная Осетия-Алания и статьей 36 Конституции Российской Федерации, и не может рассматриваться как ограничивающая конституционное право на жилище и нарушающая конституционное требование о равенстве всех перед законом и судом. Аналогичную позицию ранее высказывал и Конституционный Суд Российской Федерации (Определение от 29 мая 2012 года № 918-О). Право на бесплатное предоставление земельных участков выступает в качестве дополнительного способа улучшения жилищных условий и повышения уровня жизни граждан, постоянно проживающих в горной местности, и потому основания и условия предоставления указанного права устанавливаются республикой самостоятельно с учетом имеющихся на данном этапе социально-экономического развития финансовых и иных материальных возможностей.

Вместе с тем, предусматривая названную дополнительную меру социальной поддержки для граждан, постоянно проживающих в горной местности, республиканский законодатель сохранил гарантии жилищных прав, закрепленные законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Северная Осетия-Алания для всех граждан.

Следовательно, само по себе установление социальной льготы гражданам, постоянно проживающим в горной местности, не может рассматриваться как ущемление прав остальных граждан, поскольку оспариваемая норма не содержит каких-либо ограничений в выборе места жительства, в том числе и в горной местности на территории Республики Северная Осетия-Алания. В этом случае гражданин будет подпадать под действие льгот, установленных оспариваемыми положениями.

4.1. Введение законодателем требования о проживании в горной местности в качестве необходимого условия для бесплатного предоставления земельных участков гражданам не может рассматриваться как

устанавливающее произвольные, не имеющие объективного оправдания и правомерной цели различия в условиях приобретения гражданами из числа указанных лиц права на получение земельных участков бесплатно и, тем самым, как нарушающее равенство всех перед законом и судом и равенство прав и свобод человека и гражданина, закрепленные статьей 20 (части 1 и 2) Конституции Республики Северная Осетия-Алания.

Как неоднократно подчеркивал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении, в противном случае законодатель вправе устанавливать различный объем социальных гарантий с учетом различий в их фактическом положении. Из этого следует, что предоставление земельных участков в собственность отдельным категориям граждан бесплатно на территории Республики Северная Осетия-Алания не означает, что граждане, не относящиеся к льготной категории, не вправе претендовать на земельные участки для индивидуального жилищного строительства в общем порядке в соответствии со статьей 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации, то есть не исключается право гражданина, не проживающего постоянно в горной местности, на бесплатное однократное предоставление земельного участка, в том числе находящегося в горной местности, при соблюдении прочих требований, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Северная Осетия-Алания.

Следовательно, рассматриваемая норма не нарушает принцип равенства всех перед законом и судом, в том числе и независимо от места жительства, установленный статьей 20 Конституции Республики Северная

Осетия-Алания, а также конституционное право на жилище (статья 40 Конституции Республики Северная Осетия-Алания), так как не лишает всех остальных лиц, не отнесенных к постоянно проживающим в горной местности, права на получение земельного участка для индивидуального жилищного строительства.

Таким образом, нормативное предписание подпункта «г» пункта 2 части 1 статьи 8 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 14 мая 2004 года № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания», являясь по своему конституционно-правовому смыслу в системе правовых норм, регулирующих правоотношения в этой сфере, дополнительной мерой социальной поддержки, установленной законодателем Республики Северная Осетия-Алания для граждан, постоянно проживающих в горной местности, в рамках предоставленных полномочий за счет средств собственного бюджета, выступает в качестве одной из форм реализации конституционного права на жилище, направлено на повышение уровня социальной поддержки граждан и, в конечном итоге, на достижение цели социального государства – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан, а потому не противоречит статьям 20 (части 1 и 2), 40 (части 1 и 2) Конституции Республики Северная Осетия-Алания.

Исходя из изложенного, руководствуясь статьями 3 (часть 1), 54 (часть 1), 55, 56, 57, 61, 70, 71 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания», Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания

п о с т а н о в и л:

1. Признать соответствующим Конституции Республики Северная Осетия-Алания, а именно ее статьям 20 (части 1 и 2), 40 (части 1 и 2),

подпункт «г» пункта 2 части 1 статьи 8 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 14 мая 2004 года № 17-РЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений в Республике Северная Осетия-Алания».

2. Согласно частям 1 и 2 статьи 61 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и не требует подтверждения иными органами и должностными лицами.

3. Согласно части 1 статьи 60 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» настоящее Постановление должно быть незамедлительно опубликовано в официальных изданиях органов государственной власти Республики Северная Осетия-Алания.

Конституционный Суд
Республики Северная Осетия-Алания

№ 5-П