



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации городского округа город Тверь Тверской области на нарушение конституционных прав подпунктом 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

16 апреля 2026 года

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

заслушав сообщение судьи А.Н.Кокотова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы администрации городского округа город Тверь Тверской области,

у с т а н о в и л :

1. Администрация городского округа город Тверь Тверской области (далее также – администрация Твери) оспаривает конституционность подпункта 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа осуществляется в случае предоставления земельного участка гражданам,

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

Приведенные законоположения оспариваются заявителем во взаимосвязи со статьей 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержащей перечень вопросов местного значения муниципального, городского округа.

1.1. Из представленных заявителем материалов следует, что в связи с отсутствием на территории городского округа город Тверь Тверской области (далее также – город Тверь) предназначенных для индивидуального жилищного строительства свободных земельных участков, пригодных для бесплатного предоставления их в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, администрацией Твери совместно с министерством имущественных и земельных отношений Тверской области были определены и зарегистрированы в муниципальную собственность города Твери земельные массивы, в основном расположенные на территории Калининского муниципального района Тверской области (ныне Калининский муниципальный округ). Из них были сформированы земельные участки для бесплатного предоставления в собственность зарегистрированным в городе Твери гражданам, состоящим на соответствующем учете, на основании Закона Тверской области от 7 декабря 2011 года № 75-ЗО «О бесплатном

предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области».

Как установлено по результатам проведенной органами прокуратуры проверки, на момент предоставления гражданам в собственность названных земельных участков они не были оснащены инженерной инфраструктурой (электроснабжение, водоснабжение, водоотведение, газоснабжение, дороги местного значения). Перечисленные объекты не были введены в строй в разумный срок и после предоставления гражданам земельных участков. В связи с этим органы прокуратуры, действуя в защиту прав и интересов граждан, обратились с административными исковыми заявлениями в суд к администрации Твери о признании незаконным ее бездействия, возложении на нее обязанности обеспечить строительство объектов инженерной инфраструктуры с подведением их к границам предоставленных гражданам земельных участков.

К жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации приложены решения Центрального районного суда города Твери от 15 мая, 29 августа и 11 сентября 2024 года, которыми удовлетворены заявленные в защиту прав граждан – членов многодетных семей требования прокурора, связанные с возложением на администрацию Твери обязанности по организации проведения работ по оснащению предоставленных гражданам земельных участков инженерной инфраструктурой. С этими решениями согласились суды вышестоящих инстанций. Суды во всех делах выявили недостаточность мер, принятых администрацией Твери, ввиду отсутствия итогового результата, кроме того было отмечено, что недостаток финансирования не освобождает администрацию Твери от выполнения возложенных на нее законом обязанностей.

Заявитель отмечает, что на момент обращения в Конституционный Суд Российской Федерации вступили в силу еще 148 подобных судебных решений по аналогичным делам.

1.2. Администрация Твери полагает, что оспариваемые нормы в их взаимосвязи не соответствуют статьям 12, 19 (часть 1), 130 (часть 1), 132 и 133 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они позволяют возлагать на органы местного самоуправления городского округа обязанность по организации и финансированию работ по оснащению предоставленных бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков объектами инженерной инфраструктуры в случае, если эти земельные участки расположены вне территории городского округа.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию социальным государством (статья 7, часть 1), обязывает к осуществлению в Российской Федерации государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства (статья 7, часть 2), а также исходит из необходимости обеспечения государственной защиты семьи, права которой составляют неотъемлемую часть конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации (статья 38, часть 1; статья 64).

В силу этих конституционных положений, рассматриваемых во взаимосвязи со статьями 9 (часть 2), 36 (части 1 и 2) и 40 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, законодатель, обладающий дискрецией в определении конкретных направлений и мер по реализации государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, правомочен, в частности, использовать для целей организации такой поддержки возможности поощрения органами государственной власти и органами местного самоуправления индивидуального жилищного строительства, в том числе путем предоставления для этого земельных участков бесплатно в собственность определенным категориям граждан и создания тем самым дополнительных условий осуществления права на жилище. К одной из таких категорий относятся граждане, имеющие трех и более детей.

Подпункт 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает, что предоставление земельных участков, находящихся

в государственной или муниципальной собственности, бесплатно в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, осуществляется в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Указанное законоположение непосредственно связано с иными нормами Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которым: в целях предоставления земельных участков отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в соответствии с подпунктами 6 и 7 статьи 39⁵ данного Кодекса земельные участки, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, могут быть переданы безвозмездно в муниципальную собственность, в указанных целях также возможна безвозмездная передача земельных участков, находящихся в муниципальной собственности одного муниципального образования, в муниципальную собственность другого муниципального образования (абзацы первый и второй пункта 5 статьи 19); предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, отдельным категориям граждан в собственность бесплатно по основаниям, указанным в подпунктах 6 и 7 статьи 39⁵ этого Кодекса, осуществляется однократно; если гражданин имеет право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно по нескольким основаниям, указанным в подпунктах 6 и 7 статьи 39⁵ данного Кодекса, этот гражданин вправе получить бесплатно в собственность земельный участок по одному из указанных оснований (пункт 1 статьи 39¹⁹); если иное не предусмотрено федеральными законами, порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно по основаниям, указанным в подпунктах 6 и 7 статьи 39⁵ данного Кодекса, порядок снятия граждан с данного учета, порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно, основания для отказа в данном предоставлении, предельные

размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 39¹⁹).

В соответствии с приведенными положениями Земельного кодекса Российской Федерации Закон Тверской области «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области» устанавливает случаи и порядок бесплатного предоставления таким гражданам земельных участков на территории Тверской области, а также предусматривает предельные (максимальные и минимальные) размеры бесплатно предоставляемых земельных участков.

Согласно данному Закону Тверской области: земельные участки предоставляются для индивидуального жилищного строительства (пункт 1 части 5 статьи 1), ведения личного подсобного хозяйства (пункт 2 части 5 статьи 1); земельные участки предоставляются в общую долевую собственность в равных долях родителям (усыновителям) и детям, проживающим совместно с ними (часть 6 статьи 1); предоставление земельных участков гражданину в собственность бесплатно осуществляется на основании решений органов местного самоуправления городских и муниципальных округов Тверской области, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков (часть 2 статьи 2); при отсутствии земельных участков на территории соответствующего муниципального образования по заявлению гражданина земельный участок может быть предоставлен в границах другого муниципального образования на основании соглашения, заключенного между соответствующими муниципальными образованиями (часть 7 статьи 2); в целях реализации этого Закона Тверской области земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности одного муниципального образования, могут быть переданы безвозмездно в муниципальную собственность другого муниципального образования (часть 8 статьи 2), а находящиеся в

государственной собственности Тверской области передаются безвозмездно в муниципальную собственность муниципальных образований Тверской области в соответствии с федеральным законодательством (часть 1 статьи 5).

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

Действующее правовое регулирование в сфере социальной поддержки граждан, имеющих трех и более детей, определяя, в частности, порядок предоставления им земельных участков в собственность бесплатно для индивидуального жилищного строительства, предполагает создание на указанных участках необходимой инфраструктуры (подпункт «а» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»; абзац восьмой подпункта «а» пункта 6 Указа Президента Российской Федерации от 23 января 2024 года № 63 «О мерах социальной поддержки многодетных семей»; «Комплекс мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих 3 и более детей», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 года № 1119-р). В

методических рекомендациях субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей (утверждены приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 сентября 2013 года № 372), рекомендуется в целях отбора таких земельных участков учитывать, в частности, транспортную доступность, обеспеченность участков объектами инженерной инфраструктуры, потребность в строительстве объектов инженерной инфраструктуры и сроки такого строительства, расходы на подключение (технологическое присоединение) строящихся объектов жилищного строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (подпункты 1 и 3 абзаца второго пункта 17).

При предоставлении земельного участка в собственность гражданам бесплатно как меры социальной поддержки, направленной на удовлетворение потребностей граждан в жилище, тем более в отношении многодетных семей как находящихся потенциально в наиболее уязвимом социальном положении и нуждающихся в особой заботе со стороны государства и общества, в силу конституционных принципов равенства и справедливости предполагается недопустимость возложения на самих таких граждан бремени несения дополнительных финансовых затрат, связанных с инфраструктурным оснащением предоставленных земельных участков, – иное вследствие значительной тяжести такого рода вынужденных расходов могло бы обесценить данную меру социальной поддержки и поставить под сомнение доверие граждан к действиям государства. Именно на органах публичной власти лежит обязанность по благоустройству соответствующих территорий, с тем чтобы земельные участки, предназначенные для оказания государственной поддержки семьи, были, по возможности, уже на момент их предоставления гражданам (или в течение определенного разумного срока после такого предоставления) снабжены необходимой коммунальной, транспортной и иной инфраструктурой, от наличия которой во многом зависит реальная возможность проведения самого индивидуального жилищного строительства, а также последующего пользования вновь

возведенным жилым объектом. Решение вопросов благоустройства территорий, включая инфраструктурные аспекты, составляет одно из традиционных направлений реализации функций местного самоуправления, основным предназначением которого является обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения конкретных муниципальных образований (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 года № 2516-О). При этом обеспечение земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно в установленном порядке (в том числе в качестве меры улучшения жилищных условий многодетных семей), инженерной инфраструктурой осуществляется органами публичной власти в соответствии с действующими нормативами градостроительного проектирования (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 31 января 2023 года № 200-О).

4. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 9 ноября 2017 года № 2516-О сформулировал позицию, согласно которой при отсутствии на территории городского округа земельных участков, отвечающих критериям инфраструктурной пригодности для индивидуального жилищного строительства, не исключается возможность предоставления органами местного самоуправления на основе взаимодействия с органами государственной власти субъекта Российской Федерации в собственность гражданам бесплатно иных находящихся в муниципальной собственности земельных участков, на которых создание объектов необходимой инфраструктуры должно в таких случаях обеспечиваться органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке исполнения полномочий, установленных подпунктами 24 и 29 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (данный Федеральный закон утратил силу с 1 января 2023 года в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в

субъектах Российской Федерации», однако в пунктах 49 и 62 части 1 статьи 44 последнего содержится аналогичное регулирование).

В то же время в названном Определении указано, что если имеет место согласие органов местного самоуправления на принятие в муниципальную собственность из собственности субъекта Российской Федерации земельного участка для целей последующей передачи в собственность гражданам, имеющим трех и более детей (либо в иных подобных случаях государственной поддержки семей, имеющих детей), то оно влечет за собой – при отсутствии иных договоренностей между органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования и органами государственной власти субъекта Российской Федерации – обязанность муниципального образования по обеспечению соответствующего земельного участка объектами необходимой инфраструктуры, поскольку параметры такого земельного участка и цели его использования известны на момент его принятия в муниципальную собственность.

Часть 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относит решение вопросов: социальной поддержки и социального обслуживания семей, имеющих детей (включая многодетных), в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организации предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг (пункт 49); организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной

инфраструктуры муниципальных образований (пункт 62); участия в организации теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения (пункты 124 и 126); создания условий для развития газификации и участия в организации газоснабжения граждан, утверждения программ газификации жилищно-коммунального хозяйства (пункт 169).

С учетом приведенных положений обеспечение создания на земельных участках, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно, необходимой инженерной инфраструктуры реализуется за счет как полномочий органов местного самоуправления, так и полномочий органов государственной власти, которые в силу статьи 132 (часть 3) Конституции Российской Федерации входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения в том числе названных задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 2 апреля 2026 года № 20-П, это предполагает обязанность по финансовому участию органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих мероприятиях, которая не может рассматриваться в качестве обособленной и независимой от основной обязанности по созданию необходимой инфраструктуры.

В названном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации также отметил, что, поскольку такого рода инфраструктурное обеспечение земельных участков относится к обязанностям как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и те и другие должны быть изначально задействованы в решении этого вопроса. Иное приводит к тому, что вся полнота ответственности возлагается на первые, тогда как участие вторых в соответствующих мероприятиях фактически остается на их усмотрение. Это, по смыслу правовой позиции, высказанной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 27 марта 2018 года № 13-П, расходится не только с конституционно определяемыми обязательствами

социального государства в сфере жилищных отношений, но и с требованиями, содержащимися в статьях 2 и 18 Конституции Российской Федерации.

Необходимость изначально совместного обеспечения органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации оснащения предоставляемых гражданам земельных участков объектами инженерной инфраструктуры может дополнительно определяться особенностями распределения полномочий между ними. Так, Законом Тверской области от 20 декабря 2019 года № 89-ЗО «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области и органами государственной власти Тверской области» в ведение органов государственной власти области передан целый ряд полномочий органов местного самоуправления всех видов муниципальных образований в области градостроительной деятельности, реализация которых необходима для оснащения передаваемых гражданам земельных участков объектами инженерной инфраструктуры. Кроме того, изначально совместное обеспечение органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации оснащения предоставляемых гражданам земельных участков объектами инженерной инфраструктуры необходимо тогда, когда такие участки предоставляются жителям одного муниципального образования на территории другого муниципального образования.

5. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2026 года № 20-П указано следующее.

При отсутствии в федеральном законодательстве общего правила относительно порядка обеспечения коммунальной и транспортной инфраструктурой земельных участков, предоставляемых многодетным семьям, на уровне субъектов Российской Федерации встречаются различные подходы к этому вопросу: обязательное предварительное создание объектов инфраструктуры и обеспечение транспортной доступности предоставляемых

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

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

При этом вне зависимости от того, какой порядок предоставления земельных участков введен в конкретном субъекте Российской Федерации, обстоятельства финансового или организационного характера, негативно влияющие на реализацию рассматриваемых полномочий органов публичной власти, не могут служить оправданием для длительного непредоставления участка или для необеспечения его необходимой инфраструктурой, если он уже был предоставлен.

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

Конституционный Суд Российской Федерации постановил признать подпункт 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации и пункты 4, 5 и 6 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они по своему конституционно-правовому смыслу не предполагают освобождения органов государственной власти субъектов Российской Федерации от обязанности по участию в организации очистки от зеленых насаждений земельных участков, предоставляемых органами местного самоуправления гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно, и создания необходимой коммунальной и транспортной инфраструктуры как на этапе подготовки земельных участков для предоставления таким гражданам, так и после их предоставления, в том числе от обязанности по софинансированию этих мероприятий.

6. Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации распространяются и на случаи исполнения органами местного самоуправления городского округа обязанности по организации и финансированию работ по оснащению объектами инженерной инфраструктуры предоставленных бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков, сформированных на находящемся в собственности данного городского округа земельном участке за пределами его территории.

Такая обязанность в части, предусматривающей осуществление органами местного самоуправления городского округа необходимых мероприятий за пределами его территории, реализуется в рамках их взаимодействия с органами местного самоуправления того муниципального образования, в состав территории которого входят соответствующие земельные участки, с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, хозяйствующими и иными субъектами. При этом органы местного самоуправления городского округа выступают от имени своего муниципального образования как участника гражданского оборота самостоятельно или через подведомственные им организации, в том числе в качестве заказчика соответствующих работ (статьи 2, 124–126 ГК Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и др.).

Таким образом, оспоренные заявителем законоположения в системе действующего правового регулирования с учетом сохраняющих силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации не вызывают сомнения в своей конституционности в указанном в жалобе аспекте.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы администрации городского округа город Тверь Тверской области, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 946-О