



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 4 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации

город Санкт-Петербург

27 сентября 2016 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Л.О.Красавчиковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса группы депутатов Государственной Думы,

у с т а н о в и л :

1. Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 258-ФЗ в статью 222 ГК Российской Федерации введен пункт 4, в соответствии с которым:

органы местного самоуправления городского округа (муниципального района в случае, если самовольная постройка расположена на межселенной территории) вправе принять решение о сносе самовольной постройки в случае создания или возведения ее на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей, если этот

земельный участок расположен в зоне с особыми условиями использования территорий (за исключением зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации) или на территории общего пользования либо в полосе отвода инженерных сетей федерального, регионального или местного значения;

в течение семи дней со дня принятия решения о сносе самовольной постройки орган местного самоуправления, принявший такое решение, направляет лицу, осуществившему самовольную постройку, копию данного решения, содержащего срок для сноса самовольной постройки, который устанавливается с учетом характера самовольной постройки, но не может составлять более чем 12 месяцев;

в случае, если лицо, осуществившее самовольную постройку, не было выявлено, орган местного самоуправления, принявший решение о сносе самовольной постройки, в течение семи дней со дня принятия такого решения обязан:

обеспечить опубликование в порядке, установленном уставом городского округа (муниципального района в случае, если самовольная постройка расположена на межселенной территории) для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, сообщения о планируемом сносе самовольной постройки;

обеспечить размещение на официальном сайте уполномоченного органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сообщения о планируемом сносе самовольной постройки;

обеспечить размещение на информационном щите в границах земельного участка, на котором создана самовольная постройка, сообщения о планируемом сносе самовольной постройки;

в случае, если лицо, осуществившее самовольную постройку, не было выявлено, снос самовольной постройки может быть организован органом, принявшим соответствующее решение, не ранее чем по истечении двух месяцев после дня размещения на официальном сайте уполномоченного

органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сообщения о планируемом сносе такой постройки.

В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации депутаты Государственной Думы утверждают, что пункт 4 статьи 222 ГК Российской Федерации противоречит статьям 10, 19 (часть 1), 35 (часть 3), 46 (части 1 и 2), 54 (часть 1) и 118 (часть 1) Конституции Российской Федерации, поскольку вследствие неопределенности содержащихся в нем положений, порождающей на практике их неоднозначное толкование и возможность произвольного применения, предоставляет органам местного самоуправления право решать вопрос о праве собственности во внесудебном порядке – посредством принятия решения о сносе постройки, возведенной до вступления оспариваемых законоположений в силу, а также в отношении постройки, в сносе которой ранее было отказано решением суда или право собственности на которую было зарегистрировано уполномоченным государственным органом в установленном законом порядке.

2. Согласно статье 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом (часть 1) и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (часть 3).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, закрепленные в статье 35 Конституции Российской Федерации гарантии права собственности предоставляются лишь в отношении права, возникшего на законных основаниях (Постановление от 11 марта 1998 года № 8-П; определения от 25 марта 2004 года № 85-О, от 13 октября 2009 года № 1276-О-О, от 29 сентября 2011 года № 1071-О-О, от 20 ноября 2014 года № 2590-О, от 28 января 2016 года № 141-О и др.). Осуществляемое при этом правовое регулирование в силу фундаментальных принципов верховенства права и юридического равенства должно отвечать требованиям ясности и непротиворечивости, а механизм его действия должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретных нормативных положений или системы находящихся в очевидной

взаимосвязи нормативных положений, поскольку, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями (постановления от 27 июня 2013 года № 15-П, от 23 декабря 2013 года № 29-П, от 22 апреля 2014 года № 12-П и др.); неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению не только принципов равенства и верховенства закона, но и установленных статьями 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 15 июля 1999 года № 11-П, от 25 февраля 2004 года № 4-П, от 20 апреля 2009 года № 7-П, от 6 декабря 2011 года № 27-П, от 29 июня 2012 года № 16-П и др.).

Ценность права на судебную защиту как важнейшей конституционной гарантии всех других прав и свобод человека и гражданина обусловлена особым местом судебной власти в системе разделения властей и ее прерогативами по осуществлению правосудия, вытекающими из статей 10, 11 (часть 1), 18, 118 (часть 2), 120 (часть 1), 125–127 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации; именно судебная власть, независимая и беспристрастная по своей природе, играет решающую роль в государственной защите прав и свобод человека и гражданина, и именно суд окончательно разрешает спор о праве, чем предопределяется значение судебных решений как государственных правовых актов, выносимых именем Российской Федерации и имеющих общеобязательный характер (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 года № 8-П, от 17 марта 2009 года № 5-П, от 26 мая 2011 года № 10-П и др.).

3. Формальное условие обеспечения государственной, в том числе судебной, защиты прав, возникающих из имущественных отношений,

объектом которых является недвижимое имущество, – государственная регистрация этих прав, которая призвана удостоверить со стороны государства юридическую силу соответствующих правоустанавливающих документов. Законодательное закрепление необходимости государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество свидетельствует, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, о признании со стороны государства публично-правового интереса в установлении принадлежности недвижимого имущества конкретному лицу, чем обеспечивается защита прав других лиц, стабильность гражданского оборота и предсказуемость его развития (Постановление от 26 мая 2011 года № 10-П; определения от 5 июля 2001 года № 132-О и № 154-О, от 20 ноября 2008 года № 1052-О-О, от 22 марта 2011 года № 412-О-О и др.).

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней (пункт 1 статьи 131); государственная регистрация прав на имущество осуществляется уполномоченным в соответствии с законом органом на основе принципов проверки законности оснований регистрации, публичности и достоверности государственного реестра, в котором должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить объект, на который устанавливается право, управомоченное лицо, содержание права, основание его возникновения (пункт 1 статьи 8¹); уполномоченный в соответствии с законом орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на имущество, проверяет полномочия лица, обратившегося с заявлением о государственной регистрации права, законность оснований регистрации, иные предусмотренные законом обстоятельства и документы (пункт 5 статьи 8¹).

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, производимая соответствующим учреждением, будучи юридическим актом признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (статья 2 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»), не может подменять собой основание возникновения, изменения и прекращения права.

В то же время Гражданский кодекс Российской Федерации, составляющий в числе прочих нормативных правовых актов правовую основу государственной регистрации прав на недвижимое имущество (пункт 1 статьи 3 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»), устанавливая в числе прочего правовой режим таких объектов, как здания, сооружения и другие строения, возведенные, созданные в нарушение правил земельного законодательства либо градостроительных норм, закрепляет в качестве способа легализации этих объектов в гражданском обороте признание права собственности на них в судебном порядке (а в предусмотренных законом случаях – в ином установленном законом порядке), что является допускаемым законом основанием для осуществления последующей государственной регистрации прав на соответствующие объекты.

Так, согласно статье 222 ГК Российской Федерации здание, сооружение или другое строение, возведенные, созданные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта, либо возведенные, созданные без получения на это необходимых разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, признается самовольной постройкой (пункт 1); лицо, осуществившее такую постройку, не приобретает на нее право

собственности и не вправе ей распоряжаться – продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки, кроме случаев, предусмотренных пунктами 3 и 4 данной статьи (пункт 2).

Соответственно, абзацем первым пункта 3 статьи 222 ГК Российской Федерации допускается возможность признания судом, а в предусмотренных законом случаях в ином, установленном законом порядке, права собственности на самовольную постройку за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором создана постройка. Данное законоположение, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, – с учетом разъяснений, содержащихся в Обзоре судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 19 марта 2014 года), согласно которым право собственности на самовольное строение может быть признано и в случае возведения его без необходимых разрешений на земельном участке, который предоставлен гражданину по договору аренды для строительства соответствующего объекта недвижимости, если строение создано без существенных нарушений градостроительных и строительных норм и правил и если сохранение этого строения не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц, не создает угрозу жизни и здоровью граждан, – направлено на защиту прав граждан, а также на обеспечение баланса публичных и частных интересов и тем самым на реализацию статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации (определения от 29 января 2015 года № 101-О и от 24 марта 2015 года № 658-О).

Что касается создания или возведения самовольной постройки на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей, если этот земельный участок расположен в зоне с особыми условиями использования территорий (за исключением зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации) или на территории общего пользования либо в полосе отвода инженерных сетей

федерального, регионального или местного значения, то в этих случаях органы местного самоуправления городского округа (муниципального района в случае, если самовольная постройка расположена на межселенной территории) вправе принять решение о сносе самовольной постройки. Закрепляющий данное право органов местного самоуправления пункт 4 статьи 222 ГК Российской Федерации одновременно обязывает их в течение семи дней со дня принятия решения направить лицу, осуществившему самовольную постройку, копию данного решения, содержащего срок для сноса самовольной постройки, который устанавливается с учетом характера самовольной постройки, но не может составлять более чем 12 месяцев.

Следовательно, лицо, осуществившее самовольную постройку, – поскольку оно ставится в известность о принятом решении – может прибегнуть к гарантированному ему способу судебной защиты путем оспаривания принятого органом местного самоуправления решения. При этом, по смыслу пункта 4 статьи 222 ГК Российской Федерации, срок сноса, указываемый в решении о сносе самовольной постройки, не может быть произвольным, а устанавливается с учетом характера самовольной постройки (но не может составлять более чем 12 месяцев) и должен предоставлять заинтересованному лицу время для обращения в суд, который, в свою очередь, согласно частям 1 и 2 статьи 85 и статье 223 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации вправе приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия.

В тот же срок органы местного самоуправления обязаны обеспечить опубликование в установленном порядке сообщения о планируемом сносе самовольной постройки и размещение данной информации на официальном сайте уполномоченного органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и на информационном щите в границах земельного участка, на котором создана самовольная постройка, в случае если лицо, осуществившее самовольную постройку, не было выявлено; в

этом случае снос самовольной постройки может быть организован органом местного самоуправления, принявшим соответствующее решение, не ранее чем по истечении двух месяцев после дня размещения сообщения о планируемом сносе такой постройки в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Приведенные положения пункта 4 статьи 222 ГК Российской Федерации создают дополнительные гарантии информирования лица, осуществившего самовольную постройку, позволяющие ему прибегнуть к средствам судебной защиты, а указание на двухмесячный срок дополнительно подтверждает волеизъявление федерального законодателя на то, что снос не должен следовать незамедлительно за принятием решения о нем, имея в виду возможность его оспаривания.

Таким образом, пунктом 4 статьи 222 ГК Российской Федерации закрепляется механизм принятия органами местного самоуправления решений о сносе зданий, строений или других сооружений, возведенных на земельных участках, не предоставленных в установленном порядке для этих целей, т.е. объектов, являющихся, согласно пункту 1 той же статьи, самовольными постройками, притом что земельные участки, на которых они возведены, расположены в зоне с особыми условиями использования территорий (за исключением зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), либо на территории общего пользования, либо в полосе отвода инженерных сетей, и тем самым существенным образом ухудшающих комфортную среду для проживания граждан, подвергающих опасности их жизнь и здоровье, создающих препятствия для надлежащего функционирования объектов, представляющих повышенную опасность, а также механизм самостоятельной реализации органами местного самоуправления указанных решений в отношении таких построек, если лицо, осуществившее самовольную постройку, не было выявлено. При отсутствии какого-либо из условий, указанных в пункте 1 и абзаце первом пункта 4 статьи 222 ГК Российской Федерации, решение о сносе в отношении зданий,

строений или других сооружений органами местного самоуправления принято быть не может.

При этом само по себе существование государственной регистрации права на объекты недвижимости, которые в соответствии с пунктом 1 статьи 222 ГК Российской Федерации относятся к самовольным постройкам, не исключает возможности принятия уполномоченным органом решения об их сносе – притом что лицу, чье право зарегистрировано в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество, гарантирована возможность обжалования принятого решения в суде. В судебной практике также сложился единообразный подход, свидетельствующий о допустимости принятия судом решения о сносе самовольной постройки при наличии государственной регистрации права собственности на нее (пункт 23 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»).

Такой порядок принятия решения о сносе самовольных построек, указанных в пункте 4 статьи 222 ГК Российской Федерации, применяется, по смыслу содержащихся в нем положений, и к тем постройкам, которые были возведены до вступления в силу Федерального закона от 13 июля 2015 года № 258-ФЗ. Данное регулирование не может расцениваться как противоречащее Конституции Российской Федерации, поскольку не является изменением ранее установленного неблагоприятного последствия возведения самовольной постройки и до вступления указанного Федерального закона в силу влекло ее снос, а дата возведения самовольной постройки не меняет его природы как правонарушения.

Исходя из действующего гражданско-правового регулирования, разрешение вопроса об отнесении постройки (здания, строения или другого сооружения) к категории самовольных порождает возможность наступления

юридических последствий, различных по своему характеру и содержанию. Соответственно, в случае спора признание постройки самовольной и проверка правомерности ее сноса осуществляется судом, в том числе в процедуре оспаривания решения о сносе самовольной постройки или в процедуре оспаривания действий по ее сносу.

При рассмотрении исковых требований органов местного самоуправления, настаивающих на необходимости сноса самовольных построек, суды, с учетом характера указанных требований, рассматривают в том числе вопросы наличия нарушений градостроительного и земельного законодательства при возведении спорного объекта и – при отказе в удовлетворении иска – обеспечивают защиту прав владельца спорного объекта, признавая де-факто его действия правомерными или не выходящими за рамки незначительных формальных нарушений, не влияющих на права третьих лиц и не создающих угрозу для жизни и здоровья граждан. При этом судебные постановления, которыми было отказано в удовлетворении исковых требований органов местного самоуправления, касаются лишь законности и обоснованности таких требований.

Принятие же органом местного самоуправления решения о сносе постройки по мотивам и доводам, которые были ранее отклонены судом, означает, по сути, преодоление требования об обязательной силе судебного решения (согласно части 1 статьи 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» судебные постановления, вступившие в законную силу, являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации). Такие решения органов местного самоуправления не могут быть признаны согласующимися с конституционным правом на судебную защиту, в качестве

неотъемлемого элемента которого – как по буквальному смыслу закрепляющей его статьи 46 Конституции Российской Федерации, так и по смыслу, вытекающему из взаимосвязи этой статьи с другими положениями главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, – предполагается обязательность судебных решений.

Этим, однако, не исключается возможность принятия решений о сносе самовольных построек, основанных на новых фактических обстоятельствах, которые ранее не были предметом исследования в судах, например в случае, если после вынесения судебного постановления об отказе в удовлетворении искового требования о сносе самовольной постройки последняя была реконструирована и на ее основе создан новый объект, который не отвечает требованиям безопасности, или если судом в ходе рассмотрения дела не оценивалось наличие либо отсутствие перечисленных в пункте 4 статьи 222 ГК Российской Федерации специфических оснований для сноса самовольной постройки.

4. Таким образом, пункт 4 статьи 222 ГК Российской Федерации – как по своему буквальному смыслу, так и в системном единстве с положениями действующего гражданско-правового регулирования и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Определении, – не может рассматриваться как нарушающий чьи-либо конституционные права в аспекте, указанном в запросе, и противоречащий Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьям 10, 19 (часть 1), 35 (часть 3), 46 (части 1 и 2), 54 (часть 1) и 118 (часть 1).

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 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 запроса группы депутатов Государственной Думы, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми обращение в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимым.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 1748-О