



# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Геленджикского городского суда Краснодарского края о проверке конституционности пункта 4 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 15 и пунктом 1 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации, пунктами 1 и 2 статьи 238 и статьей 552 Гражданского кодекса Российской Федерации

город Санкт-Петербург

12 ноября 2019 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, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Ю.М.Данилова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Геленджикского городского суда Краснодарского края,

у с т а н о в и л :

1. Геленджикский городской суд Краснодарского края обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности пункта 4 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации, который, в частности, предусматривает, что отчуждение здания, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, проводится вместе с земельным участком, за исключением случаев,

установленных в подпунктах 1–3 данного пункта; не допускается отчуждение земельного участка без находящихся на нем здания, сооружения, если они принадлежат одному лицу.

При этом в запросе отмечается, что пункт 4 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации подлежит проверке в той мере, в какой он действует в нормативном единстве со следующими законоположениями:

пунктом 3 статьи 15 и пунктом 1 статьи 35 данного Кодекса, определяющими правовые последствия перехода права собственности на здание, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу и предусматривающими, что иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, расположенными на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации;

пунктами 1 и 2 статьи 238 и статьей 552 ГК Российской Федерации о прекращении права собственности лица на имущество, которое не может ему принадлежать, и о правах на земельный участок при продаже здания, сооружения или другой находящейся на участке недвижимости.

В производстве указанного суда находятся 16 гражданских дел по исковым заявлениям администрации муниципального образования город-курорт Геленджик к ряду граждан о продаже с публичных торгов принадлежащих им земельных участков, расположенных в данном населенном пункте, а также объектов недвижимого имущества, находящихся на этих участках. Исковые требования мотивированы тем, что ответчики являются иностранными гражданами, а названное муниципальное образование включено в перечень приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками (утвержден Указом Президента Российской Федерации от 9 января 2011 года № 26).

Как следует из запроса, поводом для его направления в Конституционный Суд Российской Федерации послужила имеющаяся, на взгляд заявителя, неопределенность в отношении правовой судьбы зданий, сооружений, принадлежащих иностранным гражданам и расположенных на земельных участках, которые принадлежат им же и подлежат в силу пункта 3 статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации принудительной продаже.

2. Пункт 4 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации закрепляет общее правило о недопустимости отчуждения земельного участка без находящихся на нем здания, сооружения в случае, если они принадлежат одному лицу, в развитие принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, предусмотренного подпунктом 5 пункта 1 статьи 1 данного Кодекса. Этот принцип земельного законодательства и обусловленное им правовое регулирование, как отмечено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2019 года № 9-П, объективно предопределены тесной связью земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости. Вместе с тем указанное общее правило не исключает ситуаций, когда земельные участки принадлежат одним лицам, а расположенные на них объекты недвижимого имущества – другим. Возможность таких ситуаций, а также возникающие при этом взаимные права и обязанности собственников земельных участков и собственников зданий, сооружений регулируются действующим законодательством (пункты 3 и 5 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации, статья 271 и пункт 3 статьи 552 ГК Российской Федерации).

В названных выше делах Геленджикского городского суда Краснодарского края речь идет о принудительном отчуждении земельных участков, т.е. о существенном ограничении конституционно защищаемого права собственности, на основании специальной нормы – пункта 3 статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации, которая, однако, не является непосредственным предметом его запроса. Более того, в запросе указано, что ограничение права собственности иностранных граждан на земельные

участки, находящиеся на приграничных территориях, не вызывает сомнений с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации. Это подтверждается и выводами Конституционного Суда Российской Федерации, изложенными в Постановлении от 23 апреля 2004 года № 8-П, в котором дана оценка данному законоположению как не противоречащему Конституции Российской Федерации.

В то же время, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, необходимо исходить из того, что ограничительные нормы должны быть формально определенными, четкими, не допускающими расширительного толкования, а значит, и произвольного их применения. Государство при этом должно использовать не чрезмерные, а только строго обусловленные конституционно одобряемыми целями меры, чтобы исключить несоразмерное ограничение прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации (постановления от 30 июня 2011 года № 14-П, от 30 октября 2014 года № 26-П, от 8 декабря 2015 года № 31-П, от 17 января 2019 года № 4-П и др.).

Соответственно, пункт 3 статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации, будучи специальной нормой, не подлежащей расширительному толкованию, содержит единственное ограничение для иностранных граждан – невозможность обладания на праве собственности земельными участками, расположенными на приграничных территориях. Данный вывод согласуется и с пунктом 1 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации, в силу которого иностранные граждане, лица без гражданства могут иметь в пределах территории Российской Федерации земельные участки на праве аренды, за исключением случаев, предусмотренных данным Кодексом, а потому нахождение в их собственности зданий, сооружений, расположенных на арендуемых ими земельных участках, включая участки, входящие в состав приграничных территорий, не запрещено законом.

При этом и российские граждане – собственники зданий, жилых домов в городе-курорте Геленджик зачастую не являются собственниками соответствующих земельных участков, поскольку на территории курортов

федерального значения, имеющих режим особо охраняемой природной территории, приватизация земли ограничена (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2008 года № 321-О-О и № 322-О-О, от 23 июня 2016 года № 1402-О, от 27 сентября 2018 года № 2369-О и от 20 декабря 2018 года № 3232-О).

3. Согласно статье 271 ГК Российской Федерации собственник здания, сооружения или иной недвижимости, находящейся на земельном участке, принадлежащем другому лицу, имеет право пользования предоставленным таким лицом под эту недвижимость земельным участком (пункт 1); собственник недвижимости, находящейся на чужом земельном участке, имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться этой недвижимостью по своему усмотрению, в том числе сносить соответствующие здания и сооружения, постольку, поскольку это не противоречит условиям пользования данным участком, установленным законом или договором (пункт 3). Таким образом, как отметил Верховный Суд Российской Федерации, собственник строения на земельном участке имеет безусловное право пользоваться земельным участком, на котором это строение расположено (определение Судебной коллегии по административным делам от 17 августа 2018 года № 18-КГ18-122).

Следовательно, принудительная продажа земельного участка с одновременным сохранением за иностранным гражданином права собственности на находящиеся на нем здания, сооружения предполагает сохранение прав владения и пользования земельным участком, на котором расположена данная недвижимость, на основании статьи 271 ГК Российской Федерации. Этим обусловлена затруднительность принудительной продажи земельного участка, принадлежащего иностранному гражданину, в частную собственность другим лицам, которые в случае приобретения участка фактически будут лишены возможности его использовать, сохраняя за собой лишь право – в соответствии с подпунктом 7 пункта 1 статьи 1 и статьей 65 Земельного кодекса Российской Федерации – на получение платы с иностранного гражданина, являющегося собственником здания, сооружения.

Однако объективные затруднения, связанные с реализацией такого рода земельных участков, не могут служить оправданием для лишения иностранных граждан права собственности в отношении зданий, сооружений, которое признается российским законодателем и, значит, гарантируется Российской Федерацией. С другой стороны, статья 238 ГК Российской Федерации – предусматривая принудительное отчуждение имущества, оказавшегося по основаниям, допускаемым законом, в собственности лица, которому в силу закона не может принадлежать, – в пункте 2 закрепляет в качестве возможного варианта прекращения права собственности передачу имущества в государственную или муниципальную собственность с возмещением бывшему собственнику его стоимости, определенной судом. Избираемый вариант принудительного отчуждения имущества во всяком случае должен быть наиболее разумным, справедливым и оптимальным, в минимальной степени ограничивающим права собственников, в том числе должен учитывать особенности данного имущества, наличие заинтересованности в его приобретении как у частных лиц, так и у публично-правовых образований.

Законодатель же в целях дальнейшего совершенствования правового регулирования вправе уточнить порядок принудительного отчуждения земельных участков, которые не могут принадлежать иностранным лицам, принимая во внимание, в частности, правовой режим участков, занятых зданиями, сооружениями, принадлежащими на праве собственности иностранным лицам – собственникам земельных участков.

4. Таким образом, пункт 4 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации, действующий во взаимосвязи с другими положениями данного Кодекса и с нормами гражданского законодательства, не предполагает возложения на иностранного гражданина обязанности продать в принудительном порядке принадлежащее ему здание, сооружение, расположенное на земельном участке в пределах приграничной территории. Предусмотренный же пунктом 3 статьи 15 данного Кодекса и адресованный иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным

юридическим лицам запрет обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, входящих в перечень, установленный Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации, не может толковаться расширительно и распространяться на объекты, которые в данном законоположении не указаны.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации необходимым основанием к рассмотрению им дела и вынесению по делу итогового решения в виде постановления служит наличие неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон, подлежащий применению (определения от 5 ноября 1998 года № 134-О и от 23 октября 2014 года № 2315-О). Поскольку отсутствует неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации пункт 4 статьи 35 Земельного кодекса Российской Федерации в контексте конституционных гарантий права собственности, постольку запрос Геленджикского городского суда Краснодарского края не подлежит дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, как не требующий вынесения Конституционным Судом Российской Федерации итогового решения в виде постановления.

Что же касается пункта 1 статьи 35 данного Кодекса и статьи 552 ГК Российской Федерации, регламентирующих условия и правовые последствия отчуждения зданий, сооружений, но не земельных участков, и что касается пункта 1 статьи 238 ГК Российской Федерации, предусматривающего самостоятельное отчуждение собственником имущества, которое не может ему принадлежать, то ссылка в запросе на их применение в делах, рассматриваемых Геленджикским городским судом Краснодарского края и послуживших причиной обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, носит абстрактный характер, поскольку не соотносится с содержанием и характером спорных правоотношений.

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. Признать запрос Геленджикского городского суда Краснодарского края не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесения предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

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

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации

№ 2970-О



В.Д.Зорькин