



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 23 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Малинова Михаила Алексеевича

город Санкт-Петербург

1 декабря 2025 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,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности части 23 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина М.А.Малинова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.В.Коновалова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Часть 23 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ) предусматривает, что положения пунктов 8, 9 и 13 статьи 57¹ Земельного кодекса Российской Федерации не применяются в отношении зон с особыми условиями использования территорий, которые и границы которых установлены до дня официального опубликования данного Федерального закона; такое официальное опубликование состоялось 4 августа 2018 года на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

В свою очередь, пункт 8 статьи 57¹ Земельного кодекса Российской Федерации определяет круг субъектов, обязанных возместить убытки при ограничении прав в связи с установлением, изменением зон с особыми условиями использования территорий, и относит к числу таковых уполномоченные федеральный орган исполнительной власти, исполнительный орган субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления в случае установления зон охраны объектов культурного наследия соответственно федерального, регионального, местного значения, установления границ защитных зон объектов культурного наследия соответственно федерального, регионального, местного значения (подпункт 3). Пункт 9 данной статьи регламентирует круг субъектов, обязанных к возмещению указанных убытков в отдельных случаях. Пункт 13 той же

статьи устанавливает специальный (пятилетний) срок для предъявления заинтересованными лицами требований о возмещении убытков, причиненных ограничениями, связанными с установлением, изменением зон с особыми условиями использования территорий.

1.1. Как следует из представленных материалов, 24 декабря 2010 года гражданин М.А.Малинов приобрел незастроенный земельный участок с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства», категории земель населенных пунктов, расположенный по адресу: Московская область, Чеховский район, сельское поселение Любучанское, деревня Прохорово. Постановлением Правительства Московской области от 13 июля 2015 года № 564/26 утверждены границы зон охраны объекта культурного наследия регионального значения «Усадьба кн. Трубецких «Спасское-Прохорово» в деревне Прохорово и установлены режимы использования земель и градостроительные регламенты, не предусматривающие возможности создания новых зданий, строений и сооружений на отдельных территориях. Земельный участок, принадлежащий М.А.Малинову, вошел в границы зоны охраняемого природного ландшафта, о чем последний (по его утверждению) узнал в 2021 году в результате предпринятой им безуспешной попытки получить разрешительную документацию на строительство жилого дома.

В связи с невозможностью использования указанного земельного участка в соответствии с видом его разрешенного использования М.А.Малинов 12 мая 2022 года обратился в Правительство Московской области с требованием о его выкупе, но получил отказ, оформленный письмом Министерства имущественных отношений Московской области и признанный законным решением Чертановского районного суда города Москвы от 5 декабря 2022 года. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 21 августа 2023 года названное решение отменено, на ответчика возложена обязанность повторно рассмотреть обращение М.А.Малинова о выкупе принадлежащего ему земельного участка. Кассационным определением

судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 11 апреля 2024 года названное апелляционное определение отменено, оставлено в силе решение суда первой инстанции. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 2 августа 2024 года, с которым согласился заместитель Председателя этого суда (письмо от 6 декабря 2024 года), заявителю отказано в передаче кассационной жалобы для ее рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции. Не отрицая факта невозможности использования спорного земельного участка согласно его целевому назначению, суды первой и кассационной инстанций указали на отсутствие оснований для возложения ответственности в виде выкупа данного участка на исполнительный орган субъекта Российской Федерации ввиду установления им зон охраны объектов культурного наследия регионального значения до 4 августа 2018 года.

По мнению М.А.Малинова, часть 23 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 17, 19, 35, 36, 46 и 55, поскольку по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, данная норма служит безусловным основанием для отказа собственникам земельных участков в возмещении убытков, причиненных установлением зон с особыми условиями использования территорий, в порядке и на условиях, определенных статьями 57 и 107 Земельного кодекса Российской Федерации, если такие зоны установлены ранее 4 августа 2018 года.

1.2. Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод нормативным актом, если придет к выводу, что имеются признаки нарушения прав и свобод в результате применения этого акта в деле с его участием, а также неопределенность в вопросе о том, соответствует ли акт Конституции Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление, оценивая как буквальный смысл оспариваемых положений, так и смысл, придаваемый им

официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой, исходя из их места в системе правовых норм и не будучи связанным изложенными в жалобе основаниями и доводами (статьи 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ ввел в состав Земельного кодекса Российской Федерации не только статью 57¹, но и новую главу XIX, включающую статью 107, пункт 7 которой закрепляет, помимо прочего, право гражданина – собственника земельного участка требовать от органов публичной власти, указанных в пунктах 8 и 9 означенной статьи 57¹, выкупа такого участка в случае, если установление или изменение зоны с особыми условиями использования территории приводит к невозможности его эксплуатации в соответствии с видом его разрешенного использования.

Оспариваемое законоположение, носящее бланкетный характер, блокирует при соблюдении названных в нем условий применение положений статьи 57¹ Земельного кодекса Российской Федерации, содержащих перечень лиц, обязанных возместить предусмотренные данной статьей убытки (пункт 8), в том числе в отдельных перечисленных ею случаях (пункт 9), а также срок направления требования о возмещении таких убытков (пункт 13).

Как следует из представленных судебных актов, отказ в удовлетворении требований заявителя сделан на основании вывода о неприменимости пункта 7 статьи 107 Земельного кодекса Российской Федерации, мотивированного судами первой и кассационной инстанций тем, что пункты 8 и 9 статьи 57¹ названного Кодекса, к которым он отсылает, в силу оспариваемого законоположения применению не подлежат (вопрос о соблюдении срока, установленного пунктом 13 статьи 57¹ и упомянутого в пункте 13 статьи 107 указанного Кодекса, судами не обсуждался).

Соответственно, часть 23 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ применяется во взаимосвязи, в частности, с пунктами 8 и 9 статьи 57¹ Земельного кодекса Российской Федерации. Между тем

согласно судебным актам по конкретному делу предусмотренные пунктом 9 статьи 57¹ данного Кодекса обстоятельства в деле с участием заявителя отсутствовали.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу выступает часть 23 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в той мере, в какой она применяется в системе действующего правового регулирования при заявлении собственником земельного участка требования о возмещении ущерба (в частности, путем выкупа этого участка), причиненного в связи с принятием уполномоченным органом публичной власти решения об установлении зоны охраны объекта культурного наследия регионального значения (границ такой зоны) до 4 августа 2018 года, что приводит к невозможности использования земельного участка его собственником в соответствии с видом его разрешенного использования.

2. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 5 марта 2020 года № 11-П сформулировал следующие сохраняющие свое значение правовые позиции и основанные на них выводы, непосредственно касающиеся вопроса о возмещении убытков, причиненных ограничением прав собственника земельного участка правомерными действиями органа государственной власти или органа местного самоуправления по установлению зон охраны объекта культурного наследия.

Статья 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации, закрепляя недопустимость принудительного отчуждения имущества для государственных нужд без предварительного и равноценного возмещения, предполагает – во взаимосвязи со статьями 17, 19 (части 1 и 2), 34 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации – необходимость предоставления лицу возмещения не только в случае обусловленного государственными нуждами прекращения права частной собственности, но и при таком административно-регулятивном воздействии в публичных интересах со

стороны органов власти (в частности, путем принятия подзаконного нормативного акта, ограничившего право собственности по сравнению с тем, как его содержание определено в законе), которое предусматривает умаление содержания права собственности этого лица (в том числе по сравнению с правом собственности на аналогичные объекты, принадлежащие другим лицам, на которых не распространяется действие принятого подзаконного акта), уменьшение стоимости имущества, снижение его потребительских свойств либо усечение допустимых способов его использования.

Ограничение права частной собственности, осуществленное органами власти как мера сохранения памятников истории и культуры, т.е. в публичных интересах, и повлекшее утрату, полную или частичную, возможности владеть, пользоваться вещью и распоряжаться правом на нее, требует достижения и поддержания баланса личных и общих интересов при неукоснительном соблюдении конституционно обоснованных принципов справедливости, разумности и соразмерности. Эффективной гарантией этого выступает установление надлежащих юридических процедур ограничения права собственности, непосредственно обеспечивающих такой баланс.

Земельный кодекс Российской Федерации в статье 57, направленной на обеспечение баланса частных и публичных интересов, предусматривает механизм возмещения убытков в том числе при ухудшении качества земель, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, правообладателей расположенных на земельных участках объектов недвижимости. Статья же 57¹, введенная в Земельный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ и определяющая особенности возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением зон с особыми условиями использования территорий, является по своему содержанию частным случаем нормы, закрепленной в статье 57 данного Кодекса, что подтверждается и переходными положениями к этому Федеральному закону: если причиненный вред не был возмещен до указанной в нем даты в рамках статьи 57 Земельного кодекса Российской

Федерации в ранее действовавшей редакции, такой вред должен возмещаться в соответствии со статьями 57 и 57¹ данного Кодекса в редакции этого Федерального закона с учетом особенностей, им предусмотренных (часть 22 статьи 26).

Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации пришел к заключению о необходимости внесения соответствующих корректив в федеральное законодательство, указав, что до этого момента основанием для возмещения убытков, причиненных собственникам земельных участков ограничением их прав на землю органом государственной власти или органом местного самоуправления по причине правомерного установления зон охраны объекта культурного наследия, является само наличие убытков, вызванных правомерными действиями этого органа.

2.1. Федеральный законодатель в порядке реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2020 года № 11-П принял Федеральный закон от 30 декабря 2021 года № 467-ФЗ «О внесении изменения в статью 57 Земельного кодекса Российской Федерации», дополнивший эту статью пунктом 1¹, предусматривающим, в частности, что убытки, причиненные правомерными действиями органов государственной власти и органов местного самоуправления, вследствие которых возникли ограничения прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, правообладателей расположенных на земельных участках объектов недвижимости, в том числе причиненные решениями таких органов, подлежат возмещению в соответствии с данной статьей и статьей 57¹ названного Кодекса.

Эта корректировка законодательства, призванная, как следует из пояснительной записки к соответствующему законопроекту, преодолеть установленные Конституционным Судом Российской Федерации неоднозначность интерпретации нормативного содержания подпунктов 4 и 5 пункта 1 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации и отсутствие необходимой ясности в вопросе о правовой природе института возмещения убытков при ограничении прав правообладателей земельных участков, не

затронула законоположение, оспариваемое заявителем и примененное судами в его деле в качестве блокирующего ответственность органа публичной власти за принятое им до 4 августа 2018 года (т.е. дня вступления в силу этого законоположения) решение об установлении зоны с особыми условиями использования территорий (ее границ), ограничивающее или препятствующее использованию земельных участков в ее пределах согласно виду их разрешенного использования. Такой подход судов формально мог бы быть оправдан при отнесении статьи 57¹ Земельного кодекса Российской Федерации к нормам-новациям, меняющим прежнее правовое регулирование, а потому распространяющимся на правоотношения, возникшие в период их действия. Однако в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2020 года № 11-П данная статья была квалифицирована как уточняющая положения о возмещении убытков, ранее изложенные в статье 57 того же Кодекса, т.е. как норма, не меняющая прежнее правовое регулирование, а лишь упорядочивающая его применение.

Иное понимание названных законоположений не способствует соблюдению необходимого баланса частных и публичных интересов, не соответствует целям поддержания правовой определенности и доверия к закону, предсказуемости в сфере гражданского оборота, обеспечения стабильности отношений частной собственности и должных гарантий ее защиты.

Более того, поскольку и действовавшая на момент принятия постановления Правительства Московской области от 13 июля 2015 года № 564/26, и актуальная редакции статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривают возмещение собственникам земельных участков в полном объеме убытков, причиненных ограничением их прав, то – вне зависимости от результатов применения общего принципа действия закона во времени к оспариваемому правовому регулированию – такое регулирование не могло толковаться в деле заявителя в качестве

исключающего указанное возмещение и отменяющего законодательно установленные гарантии права частной собственности.

3. Реализуя дискреционные нормотворческие полномочия применительно к отношениям, объектом которых являются земельные участки, законодатель предусмотрел в статье 56 Земельного кодекса Российской Федерации возможность ограничения прав на землю по основаниям, установленным данным Кодексом и федеральными законами, в том числе возможность ограничения использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий (подпункт 1 пункта 2). Применительно к вопросу о таких ограничениях Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 11 ноября 2021 года № 48-П указал, что цели их юридического оформления призвана служить система государственной регистрации прав на недвижимое имущество, в которой согласно части 3 статьи 1 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» отражаются признание и подтверждение ограничений этих прав.

С изложенным согласуется и оценка института государственной регистрации прав на недвижимое имущество в качестве обеспечивающего правовую определенность в сфере оборота недвижимости, позволяющего участникам правоотношений в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав и обязанностей. Регистрация же соответствующих прав, ограничений и обременений направлена на реализацию принципов публичности и достоверности сведений о правах на объекты недвижимого имущества и их правообладателях, создает гарантии надлежащего выполнения сторонами обязательств и способствует упрочению и стабильности гражданского оборота в целом (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2015 года № 13-П, от 27 мая 2024 года № 25-П и др.).

С учетом заявительного характера регистрационных действий, их совершения на основании документов, поступивших в орган регистрации

прав от заинтересованных лиц (что нашло отражение, в частности, в части 1 статьи 14 и пункте 4 части 3 статьи 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»), сведения о введенных постановлением Правительства Московской области от 13 июля 2015 года № 564/26 зонах охраны объекта культурного наследия подлежали и подлежат отражению в реестре прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества (являющемся составной частью Единого государственного реестра недвижимости – пункт 2 части 2 статьи 7 и статья 9 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости») в качестве ограничения права частной собственности на основании обращения уполномоченного государственного органа Московской области. Однако, согласно представленным материалам, соответствующих регистрационных записей применительно к участку заявителя осуществлено не было.

В силу абзаца третьего пункта 6 статьи 8¹ и пункта 5 статьи 10 ГК Российской Федерации презюмируется добросовестность поведения лица, полагающегося на сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости, которая может быть опровергнута в судебном порядке с предоставлением допустимых, достоверных и относимых доказательств, достаточность которых в их взаимной связи подлежит оценке согласно нормам процессуального законодательства. Из представленных судебных актов явным образом не следует наличие у заявителя веских оснований не доверять данным ЕГРН, в котором отсутствовали какие-либо сведения об ограничении его прав на спорный земельный участок. Факт же длительного неосвоения М.А.Малиновым предоставленного ему земельного участка – в отсутствие каких-либо предписаний в его адрес со стороны уполномоченных органов, наделенных контрольными или надзорными функциями в данной сфере имущественно-земельных отношений, – сам по себе не может свидетельствовать о том, что об установлении таких ограничений он должен был узнать раньше, чем, по утверждению М.А.Малинова, в 2021 году; причины неиспользования заявителем

земельного участка в период с 2010 по 2021 год, судя по имеющимся материалам, судами не исследовались и не оценивались.

4. Согласно Федеральному закону от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» имущественные отношения, возникающие при сохранении, использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, регулируются гражданским законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных данным Федеральным законом (пункт 3 статьи 2), который при этом не регламентирует вопросов возмещения убытков, причиненных ограничением прав в связи с установлением, изменением зон с особыми условиями использования территорий.

В свою очередь, гражданское законодательство исходит из необходимости обеспечения восстановления нарушенных прав, предусматривая в качестве одного из способов защиты возмещение убытков (пункт 1 статьи 1, абзац девятый статьи 12 ГК Российской Федерации).

Корреспондирующие и развивающие эти предписания нормы предусмотрены и в Земельном кодексе Российской Федерации (пункт 8 статьи 13, пункты 10–12 статьи 39⁴⁶, пункт 1 статьи 51, статья 57 и др.), который, определяя круг лиц, обязанных возмещать убытки, причиненные ограничением прав в связи с принятием органами публичной власти в рамках их компетенции правомерных решений (пункт 13 статьи 56¹⁰, пункт 8 статьи 57¹ и др.), относит к ним не только государственные и муниципальные органы, но и коммерческие, а также иные организации, инициировавшие для достижения собственных уставных целей принятие названных решений (субъекты естественных монополий, недропользователи, собственники здания, сооружения, в связи с размещением которых принято решение об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территорий, и др.). Такая правовая модель позволяет наиболее оптимальным способом решать общественно значимые задачи, совпадающие с

правомерными интересами хозяйствующих и иных субъектов, за счет финансовых активов последних и без привлечения бюджетных средств, обеспечивая баланс публичных и частных интересов. В наиболее общем виде используемый законодателем подход изложен в пункте 3 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающем возмещение убытков за счет лиц, в пользу которых ограничиваются права, а при отсутствии таковых – за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Статьи 57¹ и 107 Земельного кодекса Российской Федерации были введены Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ, однако и предшествовавшее правовое регулирование исходило из тех же принципов. Так, согласно пункту 4 Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 года № 262, утратившим силу на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 27 января 2022 года № 59), возмещение убытков осуществлялось за счет средств соответствующих бюджетов или лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления охранных, санитарно-защитных зон и влечет за собой ограничение прав собственников земельных участков (иных поименованных лиц) либо ухудшение качества земель. Сказанное служит дополнительным подтверждением актуальности ранее приведенной оценки Конституционным Судом Российской Федерации соответствующих положений Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ в качестве уточняющих, а не меняющих существовавшие правила и требования, действовавшие и действующие в рамках общих гарантий защиты права частной собственности.

Охрана объектов культурного наследия, служащих сохранению памяти предков, воспитанию любви и уважения к Отечеству, выступает одной из конституционно значимых по своей сути ценностей и одной из приоритетных задач органов публичной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2020 года № 11-П).

Согласно Федеральному закону «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия (преамбула).

Статьей 105 Земельного кодекса Российской Федерации зоны охраны объектов культурного наследия отнесены к видам зон с особыми условиями использования территорий. В силу же статьи 34 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются следующие зоны охраны: охранный зона объекта культурного наследия, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта (пункт 1); решения об установлении, изменении зон охраны объектов культурного наследия регионального значения принимаются в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации (пункт 3).

Пунктом 2 части 1 статьи 10 Закона Московской области от 8 февраля 2018 года № 11/2018-ОЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) в Московской области» (а до этого – аналогичным по содержанию пунктом 9 статьи 3 одноименного Закона Московской области от 21 января 2005 года № 26/2005-ОЗ) к компетенции Правительства Московской области отнесено принятие решений об установлении,

изменении зон охраны объектов культурного наследия регионального значения.

Установление, изменение таких зон выступает проявлением воли непосредственно публично-правового образования в лице его уполномоченных органов, реализуемой не в интересах конкретных юридических или физических лиц, а исходя из конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (статья 44, части 2 и 3, Конституции Российской Федерации).

Из этого следует, что именно на данном субъекте Российской Федерации в лице уполномоченного органа лежит обязанность по возмещению убытков, возникающих в качестве последствий принятия таких решений, вторгающихся помимо воли частного собственника в его правомочия по владению и пользованию своим имуществом. Такая обязанность служит одновременно экономическим стимулом для взвешенного и разумного подхода при определении указанным органом границ зон охраны и перечня действующих в них ограничений градостроительного и земельного порядка исходя из разумного баланса интересов социально-экономического развития, технического прогресса, поддержания сложившегося уклада проживания на определенной территории и связанных с этим прав граждан, с одной стороны, и интересов сохранения исторического и культурного наследия – с другой.

5. Конституционный Суд Российской Федерации в определениях от 26 марта 2020 года № 631-О и от 25 июня 2024 года № 1653-О отмечал, что виды разрешенного использования земельных участков, определяющие их правовой режим и служащие одной из основных характеристик данных участков, непосредственно влияют на объем прав их собственников, а также других категорий землепользователей и обязательны к исполнению (абзац седьмой статьи 42 и пункт 3 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации).

С учетом сказанного лишение собственника земельного участка в связи с установлением, изменением зон охраны объектов культурного наследия самой возможности использования принадлежащего ему имущества согласно целевому назначению либо существенное затруднение такого использования означает, по сути, утрату потребительских свойств данным земельным участком, его основополагающих экономических характеристик и, как следствие, самой привлекательности этого имущества для названного лица, более в нем не заинтересованного. Дальнейшее осуществление права собственности на такой земельный участок в значительной степени утрачивает экономический смысл, становясь для собственника не только нецелесообразным, но и – учитывая наличие предусмотренной статьей 210 ГК Российской Федерации и статьей 42 Земельного кодекса Российской Федерации обязанности нести бремя содержания объекта права собственности – неоправданно затратным. Теряет свою привлекательность такой земельный участок и для третьих лиц как его возможных покупателей, в связи с чем собственник практически лишен возможности продать его по цене, равной цене приобретения или хотя бы сопоставимой с нею. Складывающаяся в этих случаях ситуация по своим фактическим последствиям соизмерима с изъятием земельного участка из гражданского оборота или с прекращением его существования в качестве имущества, имеющего экономическую ценность.

Конституционный Суд Российской Федерации применительно к вопросу о необходимых законодательных процедурах ограничения права собственности на недвижимость, обеспечивающих баланс частных и общих интересов при неукоснительном соблюдении конституционно обусловленных принципов справедливости, разумности и соразмерности, отмечал обязанность законодателя руководствоваться критериями правовой определенности, стабильности и предсказуемости в этой сфере гражданского оборота, поддерживая как можно более высокий уровень доверия между субъектами экономической деятельности и создавая все условия для защиты права собственности и иных имущественных прав (постановления от 14 мая

2012 года № 11-П, от 13 октября 2022 года № 43-П и др.; определения от 13 октября 2022 года № 2667-О, от 27 декабря 2023 года № 3440-О и др.).

Как надлежащее воплощение указанной обязанности следует рассматривать правовую модель, закрепленную в пункте 1 статьи 39⁴⁸ и пункте 7 статьи 107 Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающую возможность для собственника земельного участка требовать его выкупа в случае невозможности использования в соответствии с видом разрешенного использования из-за наличия публичного сервитута или же установления (изменения) зон с особыми условиями использования территорий.

5.1. Как следует из сопоставления положений пунктов 10 и 15 статьи 57¹, а также пунктов 7 и 16 статьи 107 Земельного кодекса Российской Федерации, посвященных возмещению убытков и выкупу земельного участка, данные правовые понятия по своей сути являются способами возмещения за вводимые ограничения прав на земельные участки. В основе их дифференциации лежит исключительно степень негативного воздействия на правомочия собственников по владению и пользованию своим земельным участком: при максимальной степени такого воздействия разумным и сбалансированным с экономической и правовой точек зрения является именно выкуп этого имущества.

О соотносимости названных понятий свидетельствуют и положения части 22¹ статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ о том, что отношения, возникающие по поводу возмещения убытков, причиненных, в частности, в связи с установлением указанных в частях 8 и 16 данной статьи зон с особыми условиями использования территорий, применением иных предусмотренных статьей 107 Земельного кодекса Российской Федерации последствий установления этих зон, регулируются статьей 57 Земельного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до дня официального опубликования цитируемого Федерального закона). Подобная законодательная формулировка позволяет рассматривать статью 57 Земельного кодекса Российской Федерации в

качестве исходной нормы, общее требование которой о возмещении убытков было впоследствии трансформировано законодателем в положения статей 57¹ и 107 того же Кодекса, посвященные возмещению убытков и выкупу земельного участка соответственно.

Кроме того, пунктом 45 Положения о возмещении убытков при ухудшении качества земель, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, а также правообладателей расположенных на земельных участках объектов недвижимости (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 января 2022 года № 59) закреплено, что возмещение убытков, предусмотренных главой VIII Земельного кодекса Российской Федерации, осуществляется в том числе на основании решения суда или соглашения о выкупе земельного участка и (или) иного объекта недвижимого имущества.

Таким образом, выкуп земельного участка на нормативном уровне рассматривается в качестве особого способа возмещения убытков.

Признавая осуществление выкупа в рассматриваемой ситуации в качестве приоритетного варианта возмещения ущерба, отвечающего конституционному требованию справедливости и основным началам гражданского законодательства, изложенным в статье 1 ГК Российской Федерации, тем самым следует признать применимость данного института и до введения в Земельный кодекс Российской Федерации статьи 107.

5.2. Анализ правоотношений, складывающихся в связи с установлением зон с особыми условиями использования территорий (их границ) и возложением в связи с этим ограничений по использованию земельных участков и иных объектов недвижимого имущества – до и после введения в действие Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ, – не позволяет выявить между ними какие-либо принципиальные различия, которые требовали бы от законодателя применения к ним разных режимов правового регулирования. Таким образом, являясь сходными по своей сути, они требуют сопоставимого отношения законодателя. Иной подход ставил

бы собственников земельных участков, находящихся в составе зон с особыми условиями использования территорий, которые (границы которых) установлены до и после указанной даты, в неоправданно различное положение, без должных оснований создавая для них неравные возможности по защите своих прав и охраняемых законом интересов.

5.3. Модель выкупа земельного участка в качестве способа возмещения ущерба, причиненного установлением (изменением) зон с особыми условиями использования территорий, представляется максимально оправданной и с экономической точки зрения. Возмещение ущерба посредством выплаты причиненных убытков может быть связано для собственника земельного участка с рисками неполного восстановления его нарушенных интересов, в частности обусловленных выбором методики исчисления размера причиненных ему убытков, а также с издержками, вызванными возможными спорами, в которых он будет выступать экономически уязвимой и страдающей от их длительности стороной. В то же время выплата убытков в размере, приближенном к стоимости земельного участка, с одновременным сохранением этого блага в имущественной сфере прежнего собственника может нести в себе риски его неосновательного обогащения, а также создает не устраивающую обе стороны ситуацию: собственник по-прежнему лишен возможности осуществлять свои правомочия в отношении обремененного ограничениями земельного участка и извлекать из него полезные потребительские свойства, но обязан осуществлять мероприятия по охране земель, не допускать их загрязнения и иного негативного воздействия на них; публично-правовое образование, непосредственно заинтересованное в ландшафтной, туристической или иной правомерной интеграции спорного участка с объектом культурного наследия, ограничено в принятии необходимых административных решений.

Естественным и логичным выходом из такой ситуации явился бы отказ собственника от ставшего ненужным и даже обременительным права собственности на основании статьи 236 ГК Российской Федерации и статей 44 и 53 Земельного кодекса Российской Федерации, притом что согласно

пункту 1¹ статьи 19 Земельного кодекса Российской Федерации, если иное не предусмотрено другими федеральными законами, земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью муниципального округа, городского округа, городского или сельского поселения либо в случае расположения такого земельного участка на межселенной территории собственностью муниципального района по месту расположения земельного участка. Данные законоположения действовали до введения законодателем оспариваемой нормы и действуют в настоящее время, а предусмотренная законодателем возможность выкупа земельного участка в связи с установлением (изменением) зон с особыми условиями использования территорий означает, по сути, логичное и оправданное преобразование самостоятельных правовых действий по возмещению убытков и отказу от права собственности на земельный участок в единую правовую конструкцию, обеспечивающую необходимый баланс интересов участников данного правоотношения.

6. Таким образом, положения Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ, рассматриваемые в комплексе как направленные на конкретизацию правового регулирования в сфере возмещения убытков собственникам земельных участков, причиненных установлением зон с особыми условиями использования территорий (их границ), являются необходимым правовым ориентиром для оценки конституционности оспариваемого законоположения.

Соответственно, часть 23 статьи 26 данного Федерального закона не может расцениваться в качестве снижающей ранее предоставленные законодателем гарантии для собственников земельных участков, права которых ограничены установлением зон охраны объекта культурного наследия регионального назначения (их границ), и не должна служить основанием для освобождения соответствующего публично-правового образования или лиц, в пользу которых ограничиваются права на

земельные участки, от обязанности возместить убытки или выкупить земельный участок в случае установления таких зон, их границ до 4 августа 2018 года.

Иной подход к решению вопроса о взыскании убытков (выкупе земельного участка) не только означал бы недопустимое снижение уровня конституционно-правовой защищенности правообладателей земельных участков, предопределяемого сложившимся в правовом государстве конституционным правопорядком, но и вступал бы в прямое противоречие с принципами поддержания стабильности правоотношений и доверия к закону, нарушал бы конституционно защищаемый баланс частных и публичных интересов.

При этом федеральный законодатель не лишен возможности конкретизировать порядок возмещения убытков в соответствующих случаях с учетом соблюдения конституционных прав граждан, баланса публичных и частных интересов на основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе выраженных в настоящем Постановлении. В частности, дискреция законодателя позволяет ему прямым указанием в законе распространить предусмотренный статьями 57¹ и 107 Земельного кодекса Российской Федерации порядок и на отношения, связанные с ограничением прав собственников земельных участков установлением зон с особыми условиями использования территорий (границ таких зон) до 4 августа 2018 года.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать часть 23 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» не противоречащей Конституции Российской Федерации,

поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования она не предполагает освобождения соответствующих публично-правовых образований от обязанности возместить собственнику земельного участка убытки, возникшие в связи с установлением до дня официального опубликования данного Федерального закона зон охраны объекта культурного наследия (границ таких зон), препятствующим использованию этого земельного участка в соответствии с видом его первоначального разрешенного использования, либо – если такое использование становится невозможным – от обязанности выкупить такой земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимого имущества, не являющиеся самовольными постройками.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл части 23 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» является общеобязательным, что исключает любое иное ее истолкование в правоприменительной практике.

3. Судебные акты, вынесенные по делу гражданина Малинова Михаила Алексеевича на основании части 23 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 42-П



Конституционный Суд
Российской Федерации