



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 1 статьи 8, абзаца четырнадцатого статьи 12, статьи 304 Гражданского кодекса Российской Федерации, части второй статьи 61 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, части 5 статьи 1 и пункта 5 части 2 статьи 14 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в связи с жалобой гражданки Остроумовой Ольги Александровны

город Санкт-Петербург

29 октября 2026 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, К.Б.Калиновского, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, А.В.Коновалова, В.В.Коробченко, 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 подпункта 3 пункта 1 статьи 8, абзаца четырнадцатого статьи 12, статьи 304 ГК Российской Федерации, части второй статьи 61 ГПК

Российской Федерации, части 5 статьи 1 и пункта 5 части 2 статьи 14 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки О.А.Остроумовой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявительницей законоположения.

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

у с т а н о в и л :

1. Гражданка О.А.Остроумова оспаривает конституционность подпункта 3 пункта 1 статьи 8 «Основания возникновения гражданских прав и обязанностей», абзаца четырнадцатого статьи 12 «Способы защиты гражданских прав», статьи 304 «Защита прав собственника от нарушений, не связанных с лишением владения» ГК Российской Федерации, части второй статьи 61 «Основания для освобождения от доказывания» ГПК Российской Федерации, части 5 статьи 1 «Предмет регулирования настоящего Федерального закона. Основные положения», пункта 5 части 2 статьи 14 «Основания государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав» Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Администрация Ленинского городского округа Московской области обратилась в суд с иском к О.А.Остроумовой об исключении из Единого государственного реестра недвижимости сведений о местоположении границ земельного участка, признании отсутствующим права собственности О.А.Остроумовой на данный земельный участок, снятии его с государственного кадастрового учета и возложении на ответчика обязанности произвести оплату судебной землеустроительной

экспертизы. Решением Видновского городского суда Московской области от 16 мая 2023 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 27 марта 2024 года и определением судебной коллегии по гражданским делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 11 сентября 2024 года, исковые требования о признании права собственности О.А.Остроумовой на спорный земельный участок отсутствующим, об исключении из ЕГРН сведений о местоположении границ земельного участка, снятии его с государственного кадастрового учета удовлетворены.

Судом установлено, что приобретенный О.А.Остроумовой у гражданина С. по договору купли-продажи спорный земельный участок, относящийся к землям населенных пунктов и имеющий вид разрешенного использования «для индивидуальной жилищной застройки», был образован в результате раздела земельного участка, право собственности на который признано за С. на основании решения Видновского городского суда Московской области от 26 декабря 2017 года (с учетом дополнительного решения от 5 сентября 2018 года и определения о процессуальном правопреемстве от 31 октября 2019 года), однако впоследствии апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 29 августа 2022 года (с учетом дополнительного апелляционного определения от 28 сентября 2022 года) указанные судебные постановления отменены, принято новое решение об отказе в удовлетворении исковых требований, отказано в удовлетворении заявлений С. и других лиц о процессуальном правопреемстве. С учетом изложенного суд пришел к выводу об отсутствии оснований для оставления спорного земельного участка в собственности О.А.Остроумовой.

Определением от 26 декабря 2024 года судья Верховного Суда Российской Федерации отказал в передаче кассационной жалобы

О.А.Остроумовой для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

По мнению заявительницы, оспариваемые положения противоречат статьям 2, 7, 8 (часть 2), 9 (часть 2), 12, 18, 19 (часть 1), 35 (части 1–3), 36 (части 1 и 2), 40 (части 1 и 2), 46 (часть 1), 55 (части 2 и 3) и 75¹ Конституции Российской Федерации в той мере, в какой с учетом их истолкования в правоприменительной практике в силу своей неопределенности они позволяют произвольно использовать иск о признании права собственности частного лица отсутствующим в целях защиты интересов органа местного самоуправления без установления полномочий истца на подачу данного иска; лишать граждан зарегистрированного в ЕГРН права собственности на земельные участки без учета добросовестности приобретателя, воли органа местного самоуправления на отчуждение земельных участков и истечения срока исковой давности; возлагать на добросовестных приобретателей негативные последствия, вытекающие из незаконных действий органов судебной власти и бездействия органов местного самоуправления.

1.1. Подпункт 3 пункта 1 статьи 8 ГК Российской Федерации о том, что гражданские права и обязанности возникают из судебного решения, установившего такие права и обязанности, конкретизирует общее положение этого же пункта о возникновении гражданских прав и обязанностей из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены законом или такими актами, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности. Сама по себе возможность возникновения гражданских прав и обязанностей из судебного решения обусловлена установлением гарантий судебной защиты и конституционным статусом судов (статья 10; статья 46, части 1 и 2; статья 118, части 1 и 2; статья 120 Конституции Российской Федерации), поэтому

указанное положение не может рассматриваться в качестве нарушающего конституционные права заявительницы, равно как и согласующийся с ним пункт 5 части 2 статьи 14 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», относящий вступившие в законную силу судебные акты к числу оснований для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав.

Часть вторая статьи 61 ГПК Российской Федерации, предусматривающая, что обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным постановлением по ранее рассмотренному делу, обязательны для суда, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении другого дела, в котором участвуют те же лица, конкретизирует общие положения процессуального законодательства об обязательности вступивших в законную силу постановлений судов общей юрисдикции, составляющие одну из гарантий надлежащей реализации закрепленного в статье 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации права на судебную защиту (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2014 года № 2140-О, от 27 сентября 2018 года № 2400-О, от 30 октября 2025 года № 2823-О и др.), а потому также не может расцениваться как нарушающая конституционные права О.А.Остроумовой.

В связи с этим в силу пункта 2 части первой статьи 43 и части первой статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» производство по настоящему делу в части проверки конституционности подпункта 3 пункта 1 статьи 8 ГК Российской Федерации, части второй статьи 61 ГПК Российской Федерации и пункта 5 части 2 статьи 14 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» подлежит прекращению.

1.2. Вопрос о возможности и пределах применения статей 12 и 304 ГК Российской Федерации, а также части 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» при подаче в интересах

публично-правового образования искового заявления о признании отсутствующим зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, уже рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 28 января 2025 года № 3-П. Однако предмет рассмотрения этого дела, а равно и сделанные в нем резолютивные выводы были увязаны с ситуацией нахождения земельного участка частично или полностью в границах особо охраняемой природной территории федерального значения либо земель лесного фонда. Соответственно, хотя мотивировочная часть указанного Постановления содержит конституционно-правовой анализ существа заявленного в защиту интересов публично-правового образования требования о признании зарегистрированного права на земельный участок отсутствующим, а также сопряженных с этим гражданско-правовых институтов, это не отрицает необходимости рассмотрения данного дела в связи с жалобой, в которой сходный вопрос ставится применительно к земельным участкам, относящимся к землям другой категории – землям населенных пунктов.

1.3. Как отмечено, в частности, в названном Постановлении, Конституционный Суд Российской Федерации, определяя предмет рассмотрения по делу в порядке конкретного нормоконтроля, связан не только предметом, указанным в жалобе, и тем, конституционность какой части акта подвергается сомнению (часть третья статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), но и самой природой этой формы нормоконтроля, в силу которой он не может абстрагироваться от тех особенностей содержания имевших место в конкретных делах правоотношений, которые обусловлены оспариваемыми нормами и иными положениями, подлежащими применению в этих делах. Эти особенности в определенных случаях могут иметь значение как в качестве фактора,

влияющего на официальное и иное толкование и на формирование правоприменительной практики, с учетом оценки которых принимается решение по делу (часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), так и в качестве обстоятельства, предопределяющего возможность иных конституционно значимых выводов относительно искомого баланса конституционных ценностей, чем в правоотношениях, не осложненных этими особенностями.

В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации, помимо прочего, учитывает, что применительно к поставленной О.А.Остроумовой проблеме использования того или иного вида иска, удовлетворение которого влечет утрату ответчиком права на земельный участок, определенное значение приобретает то обстоятельство, имеет ли земельный участок видимые признаки освоения правообладателем и насколько полно отображены в кадастре недвижимости сведения о его расположении. Как следует из судебных постановлений по делу заявительницы в части отсылки в них к результатам землеустроительной экспертизы, сведения ЕГРН в ее деле давали возможность сопоставить их с фактическим расположением земельного участка на местности, обозначенным ограждением, которое, в свою очередь, является одним из признаков его освоения. Соответственно, то обстоятельство, что земельный участок имеет видимые признаки его освоения правообладателем или конкретные сведения о его расположении отображены в кадастре недвижимости, может рассматриваться как один из существенных элементов при определении предмета рассмотрения в настоящем деле.

Таким образом, с учетом требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» взаимосвязанные абзац четырнадцатый статьи 12 и статья 304 ГК Российской Федерации, а также часть 5 статьи 1

Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на их основании разрешается заявленное публичным образованием (или в защиту его интересов – прокурором) требование, направленное на прекращение зарегистрированного за гражданином права собственности на приобретенный им по гражданско-правовому договору находящийся на землях населенных пунктов земельный участок (с видом разрешенного использования, предполагающим использование для личных нужд), который имеет видимые признаки его освоения правообладателем или конкретные сведения о расположении которого отображены в кадастре недвижимости.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8, часть 2) и гарантируются право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, а также охрана собственности законом и ее защита судом (статья 35, части 1–3; статья 46, часть 1).

Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (статья 9, часть 2, Конституции Российской Федерации). Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статья 36, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал важность обеспечения правовой определенности, стабильности и предсказуемости в сфере гражданского оборота, поддержания как можно более высокого уровня взаимного доверия между

субъектами экономической деятельности и создания необходимых условий для эффективной защиты гарантированного статьей 35 Конституции Российской Федерации права собственности и иных имущественных прав (постановления от 14 мая 2012 года № 11-П, от 21 мая 2021 года № 20-П, от 26 апреля 2023 года № 21-П и др.).

Развивая конституционные нормы о свободе личности в экономической сфере, о признании и защите частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на основе равенства перед законом и судом (статья 8; статья 19, части 1 и 2; статья 34, часть 1; статья 35, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), Гражданский кодекс Российской Федерации провозглашает принцип недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела (пункт 1 статьи 1). В силу этого имеющего конституционное значение принципа, а также конституционного принципа верховенства права любое вмешательство публичной власти в отношения собственности не должно быть избыточным и нарушать баланс между законными интересами общества и необходимыми условиями защиты прав личности, что предполагает разумную соразмерность его конституционно значимых целей и средств их достижения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2022 года № 58-П и др.).

3. Защита гражданских прав, включая право собственности, осуществляется способами, указанными неисчерпывающим образом в статье 12 ГК Российской Федерации. При этом выбор способа защиты права принадлежит субъекту права, который вправе воспользоваться как одним из них, так и несколькими способами, и вместе с тем он предопределяется правовыми нормами с учетом характера нарушения и фактических обстоятельств дела, которые должны быть установлены судом при решении вопроса о том, выбран ли истцом надлежащий способ защиты прав.

Статьи 301 и 302 ГК Российской Федерации касаются вопросов защиты прав собственника (статья 305 данного Кодекса – обладателя иного права на имущество), не владеющего имуществом, а предусмотренный ими иск, именуемый в доктрине виндикационным, предъявляется к лицу, в незаконном владении которого находится это имущество. По существу, решение по такому иску вносит определенность в вопрос о принадлежности имущества. Напротив, предъявленный правообладателем на основании статьи 304 данного Кодекса иск, именуемый в доктрине негаторным, подлежит удовлетворению, если истец докажет, что его право нарушается действиями ответчика, не связанными с лишением владения. Такой иск традиционно – что следует из истории развития данного способа защиты вещных прав и из современной гражданско-правовой доктрины – не был связан с пресечением нарушений, которые давали бы нарушителю какие-либо основания юридически претендовать на принадлежность ему имущества. Соответственно, решение по такому иску в его классическом понимании не предполагало разрешения каким-либо образом вопроса о юридической принадлежности имущества. Именно характер нарушения права собственности и иных вещных прав обуславливает существо виндикационного и негаторного исков как способов защиты и предопределяет невозможность их одновременного использования (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2025 года № 3-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 2017 года № 1791-О и № 1792-О, от 20 июля 2023 года № 1963-О и др.). То же верно и для защиты права публичной собственности на земельные участки, что следует из статей 8 (часть 2), 35 (части 1 и 2) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Разъяснения, касающиеся особенностей разрешения споров, связанных с оспариванием регистрационных записей в ЕГРН, даны в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и

Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 – согласно которому, в частности, если запись в ЕГРН нарушает право истца, которое не может быть защищено путем признания права или истребования имущества из чужого незаконного владения (право собственности на один и тот же объект недвижимости зарегистрировано за разными лицами, право собственности на движимое имущество зарегистрировано как на недвижимое, ипотека или иное обременение прекратились), оспаривание зарегистрированного права или обременения может быть осуществлено путем предъявления иска о признании права или обременения отсутствующими (абзац четвертый пункта 52) – и конкретизированы в правоприменительной практике (в частности, в пункте 3 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2019), утвержденного его Президиумом 24 апреля 2019 года).

3.1. Государственная регистрация права способствует правовой определенности, позволяющей участникам правоотношений в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав и обязанностей, направлена на реализацию принципов публичности и достоверности сведений, в частности о правах на объекты недвижимого имущества, и, следовательно, способствует защите прав, упрочению и стабильности гражданского оборота в целом (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26 мая 2011 года № 10-П, от 4 июня 2015 года № 13-П, от 11 ноября 2021 года № 48-П и др.). Она является одним из элементов юридического состава, влекущего возникновение этих прав (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2016 года № 23-П и от 28 января 2025 года № 3-П).

Презюмируется, что право, зарегистрированное государством, существует. Однако государственная регистрация права не исключает

того, что основания для внесения соответствующих сведений о праве будут впоследствии признаны судом ненадлежащими, а право отсутствующим. При этом положение части 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», устанавливающее, что зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке, не связывает заявление такого требования с конкретным и обязательно универсальным способом защиты.

Применительно к предъявленным в интересах публично-правовых образований искам о признании отсутствующим зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 28 января 2025 года № 3-П указывал, что, какова бы ни была отраслевая квалификация такого иска, его удовлетворение влечет лишение ответчика-гражданина права на имущество в виде земельного участка, который он, опираясь в том числе на сведения в ЕГРН, считал своим. Поскольку в силу статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации в отношениях с органами публичной власти приоритетным является соблюдение прав гражданина, именно характер воздействия рассматриваемого правового инструмента на его права и законные интересы должен предопределять те правила, на основании которых разрешается соответствующее требование, поданное в защиту интересов публично-правового образования.

Ввиду отсутствия специального правового регулирования такого рода исков, как иски о признании зарегистрированного права отсутствующим, а также поскольку в подобных спорах ответчик имеет подлежащий защите интерес и законные ожидания, сопоставимые с интересом и ожиданиями добросовестного приобретателя по смыслу статьи 302 ГК Российской Федерации, при рассмотрении соответствующих требований условия наступления неблагоприятных последствий для ответчика должны определяться с учетом положений названной статьи; использование же без

учета этого обстоятельства статьи 304 данного Кодекса, не предназначенной для решения вопроса о принадлежности имущества и в этом смысле предоставляющей ответчику меньший объем правовых гарантий, создает, вопреки статьям 2 и 18 Конституции Российской Федерации, существенные риски нарушения предусмотренных ее статьями 35 и 36 прав граждан.

Формулируя указанные выводы применительно к требованиям о признании отсутствующим зарегистрированного за гражданином права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, частично или полностью находящийся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения либо на землях лесного фонда, Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что сказанное не означает, что вопрос о признании зарегистрированного за гражданином или отраженного в ЕГРН в качестве ранее возникшего у гражданина права на земельный участок, предоставленный для личных нужд, отсутствующим должен рассматриваться непременно на основании статьи 302 ГК Российской Федерации; однако присущие виндикационному иску гарантии участникам гражданских правоотношений должны быть интегрированы в механизм разрешения споров по такого рода искам, по крайней мере между гражданином и публично-правовым образованием.

В части указания на необходимость применения при рассмотрении такого рода исков гарантий, присущих рассмотрению виндикационного иска, ничто в содержании Постановления от 28 января 2025 года № 3-П не позволяет усомниться в том, что данная правовая позиция принципиально применима и в отношении исков, предъявленных публично-правовым образованием или в защиту его интересов, о признании отсутствующими зарегистрированных за гражданами прав на земельные участки, не находящиеся в границах особо охраняемой природной территории федерального значения либо на землях лесного фонда.

В то же время в указанном Постановлении сама по себе возможность формально относить соответствующий иск не к виндикационным, а к искам о

признании права отсутствующим с применением критериев, присущих виндикационному иску, связывалась со специфической ситуацией, когда при наличии у Российской Федерации в силу закона права федеральной собственности на соответствующую землю (которое нередко зарегистрировано в ЕГРН) также имеется указание в ЕГРН на наличие у гражданина права на земельный участок на той же территории, что может рассматриваться как не связанное с лишением владения (особенно если гражданином участок не осваивается) препятствие в осуществлении права федеральной собственности, которое должно быть устранено.

Однако этот подход, обусловленный законодательным установлением по общему правилу исключительно федеральной собственности на земли особо охраняемых природных территорий федерального значения и земли лесного фонда, когда в силу закона Российская Федерация даже в отсутствие регистрации своего права в ЕГРН может считаться, по существу, титульным владельцем земельных участков из таких земель, не может быть экстраполирован на те категории земель, включая земли населенных пунктов, на которых – с учетом особенностей, установленных, в частности, абзацем вторым пункта 10 статьи 85 во взаимосвязи с пунктами 2 и 6 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации применительно к отдельным зонам особо охраняемых территорий в границах населенных пунктов, – возможно наличие земельных участков любых форм собственности.

В частности, то обстоятельство, что, как отмечено в Постановлении от 28 января 2025 года № 3-П, реализация права публичной собственности на земельные участки имеет значительную специфику, состоящую в том, что владение публично-правового образования зачастую – с учетом характера земель, находящихся в публичной собственности, и самого объема находящегося в собственности публично-правового образования земельного ресурса, одновременное фактическое господство над которым установить затруднительно, – не может повсеместно выражаться в тех же формах, в которых осуществляется владение частного лица, не создает основания для

применения в рассматриваемом случае, по общему правилу, способа защиты права, не обусловленного лишением истца владения, в том числе подпадающего под действие статьи 304 ГК Российской Федерации. На землях же населенных пунктов тот земельный участок, право на который зарегистрировано за частным лицом в результате заключения им гражданско-правового договора и который имеет видимые признаки его освоения правообладателем или конкретные сведения о расположении которого отображены в кадастре недвижимости, тем более не может автоматически считаться находящимся во владении публично-правового образования.

3.2. Отмена судебного решения, выполнявшего в силу подпункта 3 пункта 1 статьи 8 ГК Российской Федерации правоустанавливающую функцию, с неизбежностью исключает саму основу возникновения соответствующего субъективного права. В частности, если судебное решение выступило основанием возникновения права собственности того или иного лица, его отмена может потребовать принятия мер по защите прав прежнего собственника, включая предъявление исков об истребовании имущества из чужого незаконного владения, признании права отсутствующим и др.

Вместе с тем, если предпосылкой предъявления требований публично-правовым образованием (или в защиту его интересов – прокурором) в отношении земельного участка выступила отмена судебного решения, в результате которого было установлено и зарегистрировано право частной собственности, это не создает универсальной возможности применения тех или иных способов защиты права, направленных на восстановление прежнего положения, вне критериев, установленных статьей 302 ГК Российской Федерации. Во всяком случае, в ситуации, когда ответчиком является последующий приобретатель данного земельного участка или участка, образованного из него, на основании гражданско-правового договора, есть все основания исходить из того, что такой приобретатель, тем более при наличии признаков осуществления им фактического господства в отношении земельного участка, должен рассматриваться в качестве лица, для

истребования имущества у которого необходимо применять механизм виндикации. Соответственно, наличие оснований для удовлетворения требований истца согласно пункту 1 статьи 302 ГК Российской Федерации должно оцениваться с учетом обстоятельств выбытия имущества из владения собственника и того, был ли приобретатель добросовестным, а приобретение – возмездным.

При этом если поводом к возникновению спора относительно земельного участка послужила отмена ранее состоявшегося судебного решения, установившего право собственности частного лица в отношении данного земельного участка или участка, из которого он был образован, это, с одной стороны, позволяет исходить из того, что частное лицо незаконно владеет земельным участком, и презюмировать утрату владения таким участком помимо воли публично-правового образования, выступавшего стороной по соответствующему делу. С другой стороны, не исключается и опровержение этой презумпции в случаях, если судом будет установлено, что органы публично-правового образования при рассмотрении дела, решение по которому было в последующем отменено, например, целенаправленно совершили процессуальные действия (отказ от иска, признание иска и др.), которые привели к принятию в пользу другой стороны судебного решения, установившего ее право собственности на земельный участок, либо заявляли о безразличной позиции в отношении результатов судебного разбирательства или воздерживались от его обжалования.

Таким образом, факт отмены судебного решения, на основании которого зарегистрировано право собственности лица, в дальнейшем передавшего его на основании гражданско-правового договора, на земельный участок, сам по себе не является достаточным условием для признания права нынешнего правообладателя отсутствующим, а выступает лишь возможной предпосылкой для заявления требования, приводящего к прекращению его зарегистрированного права собственности, а также фактическим

обстоятельством, оцениваемым, наряду с другими, с точки зрения критериев, установленных статьей 302 ГК Российской Федерации.

4. Кроме этого, нельзя не учитывать и то, что виндикационные иски подвержены действию исковой давности. Соответственно, в свете такого основания для отказа в удовлетворении иска, рассматриваемого по правилам виндикации, как истечение срока исковой давности, о котором заявляет ответчик, обстоятельства недобросовестности приобретателя земельного участка, безвозмездности приобретения земельного участка, выбытия земельного участка из публичной собственности помимо воли публично-правового образования – ни все вместе, ни по отдельности, ни в каком-либо их сочетании – не определяют прекращения частной собственности на земельный участок.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что институт исковой давности имеет целью упорядочить гражданский оборот, создать определенность и устойчивость правовых связей, дисциплинировать их участников, способствовать соблюдению договоров, обеспечить своевременную защиту прав и интересов субъектов гражданских правоотношений, поскольку отсутствие разумных временных ограничений для принудительной защиты нарушенных гражданских прав приводило бы к ущемлению охраняемых законом прав и интересов ответчиков и третьих лиц, которые не всегда могли бы заранее учесть необходимость собирания и сохранения значимых для рассмотрения дела сведений и фактов; применение судом по заявлению стороны в споре исковой давности защищает участников гражданского оборота от необоснованных притязаний и одновременно побуждает их своевременно заботиться об осуществлении и защите своих прав (постановления от 15 февраля 2016 года № 3-П, от 26 ноября 2020 года № 48-П и др.; определения от 25 апреля 2023 года № 897-О, от 4 июля 2023 года № 1784-О, от 17 июля 2025 года № 2036-О и др.).

Подчеркивая, с учетом назначения института исковой давности, исключительный характер изъятия определенных требований из-под ее

действия, говоря о допустимости такого изъятия, только когда оно не ведет к нарушению стабильности гражданского оборота и устойчивости правовых связей, к ущемлению охраняемых законом прав и интересов ответчиков и третьих лиц, к нарушению требований определенности в части обеспечения сохранности доказательств, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 28 января 2025 года № 3-П, в частности, указал, что спор о принадлежности имущества – даже если он облечен в форму спора о признании права на земельный участок отсутствующим – не может быть произвольно и необоснованно изъят из-под действия института исковой давности.

В указанном Постановлении применительно к спорам между гражданином и публично-правовым образованием в отношении земельных участков, подлежащих изъятию в публичную собственность, отмечено, что первое по времени из обстоятельств – появление на земельном участке видимых признаков его освоения правообладателем, либо отображение в кадастре недвижимости конкретных сведений о расположении участка, либо правовой спор, из содержания которого уполномоченному органу (организации) должно было стать очевидным, что в ЕГРН внесено право гражданина на земельный участок, либо отмена органом публичной власти правового акта, которым земельный участок был предоставлен, – должно рассматриваться в качестве дня, с которого начинается течение срока исковой давности, если судом из обстоятельств конкретного дела не будет установлено, что истец узнал или должен был узнать о нарушении своего права раньше. При этом суд не лишен правомочия отказать на основании статей 1 и 10 ГК Российской Федерации в применении к соответствующему требованию последствий пропуска срока исковой давности, о котором заявляет ответчик, если на основе представленных истцом доказательств установит препятствование ответчиком предъявлению требования (например, когда пропуск срока вызван противоправным поведением

должностного лица, действовавшего в интересах ответчика с его ведома или по его указанию).

Хотя эти позиции сформулированы в указанном Постановлении применительно к спору о принадлежности имущества, обремененному в форму спора о признании права на земельный участок отсутствующим, но рассматриваемому с применением гарантий, установленных для виндикации, они, разумеется, применимы и при рассмотрении соответствующего иска как виндикационного.

Одновременно не может не учитываться и то, что согласно пункту 4 статьи 302 ГК Российской Федерации суд отказывает в удовлетворении требования публично-правового образования об истребовании жилого помещения у добросовестного приобретателя, не являющегося публично-правовым образованием, во всех случаях, если после выбытия жилого помещения из владения истца истекло три года со дня внесения в государственный реестр записи о праве собственности первого добросовестного приобретателя жилого помещения; при этом бремя доказывания обстоятельств, свидетельствующих о недобросовестности приобретателя, или обстоятельств выбытия жилого помещения из владения истца несет публично-правовое образование.

Данное регулирование, конкретизирующее порядок исчисления срока исковой давности для добросовестных приобретателей жилых помещений, установлено во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2017 года № 16-П и является гарантией не только имущественных, но и жилищных прав. Жилой дом, являющийся разновидностью жилого помещения, неразрывно связан с земельным участком, на котором он построен, т.е. прекращение права гражданина на земельный участок не может не влиять на возможность владения и пользования жилым домом.

В данном случае должно учитываться нахождение на одной стороне баланса конституционных ценностей не только имущественных (статья 35,

части 1–3, Конституции Российской Федерации), но и жилищных прав (статья 40, часть 1, Конституции Российской Федерации). Само по себе то обстоятельство, что на определенной территории законно (а только в этом случае соответствующее право в рассматриваемой ситуации должно защищаться) возведен в соответствии с установленными градостроительным законодательством правилами и нормативными требованиями к жилым домам объект индивидуального жилищного строительства, свидетельствует, как правило, о системном и длительном признании права гражданина на земельный участок со стороны публичной власти.

Следовательно, по смыслу пункта 4 статьи 302 ГК Российской Федерации, если на земельном участке с соблюдением соответствующих требований возведен жилой дом и не опровергнуто, что гражданин при приобретении (предоставлении) земельного участка (прав на него) действовал добросовестно, то с учетом прочих предусмотренных статьей 302 ГК Российской Федерации условий защиты добросовестного приобретателя требование публично-правового образования, направленное на прекращение зарегистрированного за гражданином права собственности на земельный участок, не подлежит удовлетворению по истечении трех лет со дня внесения в ЕГРН первой записи о праве на этот жилой дом. Иной подход приведет к несоразмерному дисбалансу в защите прав граждан, которые удовлетворяют свои жилищные потребности, приобретая жилые помещения, по сравнению с гражданами, избравшими способом удовлетворения таких потребностей индивидуальное жилищное строительство на приобретенном для таких целей земельном участке.

5. В нормах гражданского процессуального законодательства, конкретизирующих положения статьи 46 Конституции Российской Федерации, находит свое отражение общее правило, согласно которому любому лицу судебная защита гарантируется исходя из предположения, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат и были нарушены (либо существует реальная угроза их нарушения) (определения

Конституционного Суда Российской Федерации от 13 мая 2014 года № 998-О, от 27 марта 2025 года № 713-О и др.). Часть первая статьи 3 ГПК Российской Федерации в развитие конституционной гарантии судебной защиты прав и свобод человека и гражданина предусматривает, что заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов. Часть первая статьи 4 ГПК Российской Федерации предусматривает, что суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, обратившегося за защитой своих прав, свобод и законных интересов, а пункт 4 части второй статьи 131 этого Кодекса обязывает истца указать в исковом заявлении, в чем заключается нарушение либо угроза нарушения его прав, свобод или законных интересов, и его требования.

Предъявление виндикационного иска предполагает истребование спорного имущества лицом, считающим себя собственником последнего, из незаконного владения ответчика. Соответственно, одним из необходимых условий удовлетворения такого иска является установление права собственности на спорное имущество конкретного лица (в данном случае – публично-правового образования), чьи права как собственника или как носителя законного интереса и публичной обязанности в связи с землями, государственная собственность на которые не разграничена, подлежат восстановлению, а предпосылкой для его рассмотрения – предположение о нарушении права собственности вследствие выбытия имущества в чужое незаконное владение.

Таким образом, если удовлетворение иска публично-правового образования (или действующего в защиту его интересов прокурора) будет означать подтверждение права собственности этого публично-правового образования и возвращение соответствующего земельного участка в его владение, то наличие права (законного интереса), подлежащего судебной защите по правилам виндикации, очевидно.

Схожее значение имеет такой ожидаемый результат предъявления требования, направленного на прекращение частной собственности на земельный участок, как возвращение территории, занимаемой земельным участком, в массив земель, право государственной собственности на которые не разграничено и предоставление земельных участков из которых относится к полномочиям органов соответствующего публично-правового образования (безотносительно к тому, сохранится ли этот земельный участок как объект права).

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 мая 2023 года № 27-П, само по себе разграничение прежде единой государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, которое в качестве принципа предусмотрено в Земельном кодексе Российской Федерации (подпункт 9 пункта 1 статьи 1) и правовые основы и порядок которого устанавливаются федеральным законом, обусловлено закреплением в числе основ конституционного строя Российской Федерации многообразия форм собственности на землю (статья 9, часть 2, Конституции Российской Федерации).

В то же время указанное разграничение публичной собственности на землю автоматически не предопределяет, что полномочия в отношении тех или иных земель или земельных участков могут принадлежать только тому публично-правовому образованию, которое является собственником соответствующих земель или земельных участков. Конституция Российской Федерации не исключает иного распределения полномочий в отношении земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, между различными уровнями публичной власти.

Пунктами 2 и 4 статьи 3³ Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» определены органы публично-правовых образований, которые

наделены полномочиями, позволяющими предоставлять земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, и заключать в отношении них договоры мены, соглашения об установлении сервитута, соглашения о перераспределении земель и земельных участков, принимать решения об их перераспределении и выдавать разрешение на их использование в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации. Преимущественно данные полномочия возложены на органы местного самоуправления, притом что полномочия этих органов и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области земельных отношений, установленные указанным Федеральным законом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном – до 1 января 2028 года – частью 1² статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 4 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

Очевидным является право соответствующих публично-правовых образований в лице уполномоченных органов заявлять иски в отношении земельных участков, не относившихся непосредственно к их собственности, если удовлетворение таких требований, с учетом обстоятельств конкретного дела, приведет к тому, что спорные земельные участки будут возвращены в состав земель, государственная собственность на которые не разграничена. В указанных случаях предъявление такого иска, по существу являющегося не чем иным, как виндикационным требованием, представляет собой реализацию и законного интереса, и публичной обязанности соответствующего публично-правового образования. Названные последствия удовлетворения иска, заявленного публично-правовым образованием (или в защиту его интересов – прокурором), должны быть прямо и недвусмысленно указаны в судебном решении.

6. Как отмечалось в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2025 года № 3-П, реформе земельных

отношений в России в конце XX века были присущи многие сложности и издержки как политико-правового, так и организационно-технологического свойства, чем в ряде случаев были вызваны имевшие место предоставление земельных участков из того земельного фонда, управление которым не относилось к компетенции соответствующего уровня публичной власти, разночтения в оценке документов о правах на участки и подобные обстоятельства.

В результате этого возможно возникновение ситуации, в которой владение гражданином земельным участком (регистрация его права на земельный участок) является незаконным (незаконной), но при этом не может быть достоверно верифицировано, кого следовало бы рассматривать в качестве правообладателя этого земельного участка на момент предположительно незаконного возникновения (незаконной регистрации) права на земельный участок одного из правопродшественников нынешнего титульного владельца и что спорный земельный участок на указанный момент относился к землям, государственная собственность на которые не разграничена, притом что отсутствует частное лицо, заявляющее или имеющее основания заявить свои требования в отношении этого земельного участка.

В связи с этим не может не учитываться особенность гражданско-правового регулирования земельных отношений, заключающаяся в том, что пунктом 2 статьи 214 ГК Российской Федерации и пунктом 1 статьи 16 Земельного кодекса Российской Федерации закрепляется презумпция государственной собственности на землю, согласно которой земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью. В условиях этой презумпции и наличия на территории Российской Федерации значительного количества нераспределенной земли сама по себе несформированность земельного участка и отсутствие государственной регистрации права собственности публичного образования

на него не означают, что соответствующее публичное образование фактически отказалось от своего права собственности или проявляет безразличие к правовой судьбе этого земельного участка (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2021 года № 186-О и др.). Кроме того, исходным состоянием всех земельных участков (всех земель) в Российской Федерации было их нахождение в государственной собственности. Очевиден также и публичный интерес в пополнении (по сути, в восстановлении) земельного фонда, который может быть использован для выполнения государственных или муниципальных функций, в том числе для законного предоставления земельных участков частным лицам.

В Определении от 21 сентября 2017 года № 1791-О Конституционный Суд Российской Федерации, обращаясь к выраженной в Постановлении от 22 июня 2017 года № 16-П правовой позиции о справедливости переложения на публично-правовое образование неблагоприятных последствий в виде утраты выморочного жилого помещения при ненадлежащем исполнении компетентными органами публично-правового образования своих обязанностей, отметил, что сделанный вывод сам по себе не предполагает, что такое же определение баланса интересов справедливо и для случаев истребования от добросовестных приобретателей земельных участков. Он указал, что интерес публично-правового образования, истребующего от граждан земельный участок, выбывший из его владения в результате противоправных действий третьих лиц, существенно отличается от интереса публично-правового образования, которое истребует выморочное жилое помещение с целью включения его в жилищный фонд социального использования для последующего предоставления по предусмотренным законом основаниям, — в делах, где земля и другие природные ресурсы должны защищаться государством как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, именно этот публичный

интерес противопоставляется частным имущественным и неимущественным интересам конкретного добросовестного приобретателя.

Соответственно, даже если не очевидно наличие у публично-правового образования прав (полномочий) в отношении земельного участка в момент предположительно незаконного возникновения (незаконной регистрации) права на земельный участок одного из правопродшественников нынешнего титульного владельца и отсутствует частное лицо, заявляющее или имеющее основания заявить свои требования в отношении этого земельного участка, не должна исключаться возможность заявления публично-правовым образованием требования, направленного на прекращение зарегистрированного за гражданином права собственности на приобретенный им по гражданско-правовому договору земельный участок, если в системе правоотношений и с учетом обстоятельств дела удовлетворение иска непосредственно влечет или обращение в собственность заинтересованного публично-правового образования спорного земельного участка, или его включение в массив земель, право государственной собственности на которые не разграничено и предоставление земельных участков из которых относится к полномочиям органов соответствующего публично-правового образования. Эта возможность направлена на удовлетворение публичного интереса.

Вместе с тем такого рода публичному интересу, исходя из положений статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации, не может по общему правилу придаваться значение, при котором отрицаются гарантии прав гражданина, право собственности которого на этот земельный участок зарегистрировано, тем более что во многом от решений, действий или бездействия органов публичной власти зависело и зависит, будет ли формирование прав частных лиц на земельные участки отвечать требованиям законности, а также будет ли право собственности на земельный участок защищено от претензий в связи с нарушением порядка его возникновения.

В подобной ситуации принцип справедливости является конституционно-оправданным критерием выбора способа ее разрешения с опорой на требование о добросовестном поведении, которое в силу своей универсальности распространяется на любое социальное взаимодействие между субъектами права во всех сферах. Соответственно, если гражданин, возмездно приобретший по договору земельный участок, был добросовестным, не подлежат удовлетворению направленные на прекращение его права на земельный участок требования, заявленные в интересах публично-правового образования, которое с очевидностью не верифицировано как утратившее владение этим земельным участком в качестве собственника или в качестве публично-правового образования, органы которого имели право предоставить этот участок в составе земель, право государственной собственности на которые не разграничено. Равным образом не подлежат удовлетворению такие требования и за пределами срока исковой давности (определяемого с учетом правовых позиций, приведенных и выраженных в пункте 4 мотивировочной части настоящего Постановления), если о его истечении заявит ответчик.

С учетом же того, что в рассматриваемой ситуации не является очевидным какой-либо из указанных вариантов правовой связи публично-правового образования – истца с земельным участком на момент, когда у одного из правопродшественников нынешнего титульного правообладателя предположительно незаконно возникло (зарегистрировано) право на него, для решения вопроса об удовлетворении или отказе в удовлетворении искового требования иррелевантен критерий выбытия земельного участка из владения по воле или помимо воли собственника.

Во всяком случае, судом, как отмечалось, должно быть установлено, что в системе правоотношений и с учетом обстоятельств дела удовлетворение иска непосредственно влечет либо возникновение у заявившего его публично-правового образования права собственности на соответствующий земельный участок, либо включение земельного участка в

массив земель, право государственной собственности на которые не разграничено и предоставление земельных участков из которых относится к полномочиям органов соответствующего публично-правового образования.

Хотя в рассматриваемой ситуации невозможно достоверно рассматривать истца как утратившего владение собственника, следование выраженным Конституционным Судом Российской Федерации ранее и приведенным в настоящем Постановлении правовым позициям, согласно которым определяющими в выборе вида иска в данном случае должны быть гарантии защиты прав добросовестного приобретателя, предполагает разрешение и этого иска по правилам о виндикационном иске, поскольку его регулированию присущ наиболее широкий набор таких гарантий.

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 взаимосвязанные абзац четырнадцатый статьи 12, статью 304 ГК Российской Федерации и часть 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – при разрешении заявленного публично-правовым образованием (или в защиту его интересов – прокурором) иска, направленного на прекращение зарегистрированного за гражданином права собственности на приобретенный им по гражданско-правовому договору находящийся на землях населенных пунктов земельный участок (с видом разрешенного использования, предполагающим использование для личных нужд), который имеет видимые признаки его освоения правообладателем или конкретные сведения о расположении которого отображены в кадастре недвижимости, – эти положения:

подразумевают учет критериев, установленных статьей 302 ГК Российской Федерации, а именно: добросовестность или недобросовестность приобретателя; возмездность или безвозмездность приобретения; наличие или отсутствие воли публично-правового образования на выбытие земельного участка из его владения; при этом критерий наличия или отсутствия воли публично-правового образования на выбытие земельного участка из его владения не применяется к случаям, когда на момент предположительно незаконного возникновения (незаконной регистрации) права на земельный участок одного из правопреемников нынешнего титульного владельца принадлежность публично-правовому образованию – истцу спорного земельного участка либо отнесение этого участка к землям, государственная собственность на которые не разграничена и из которых оно осуществляет предоставление земельных участков, не являются очевидными;

предполагают применение в указанном случае срока исковой давности (если о его истечении заявлено ответчиком), исчисляемого исходя из выраженных в настоящем Постановлении и Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2025 года № 3-П правовых позиций;

позволяют рассматривать интерес публично-правового образования подлежащим защите, если в системе правоотношений и с учетом обстоятельств дела удовлетворение иска непосредственно влечет или обращение в собственность заинтересованного публично-правового образования спорного земельного участка, или его включение в массив земель, право государственной собственности на которые не разграничено и предоставление земельных участков из которых относится к его полномочиям; соответствующие последствия удовлетворения такого иска должны быть прямо и недвусмысленно указаны в судебном решении.

Придание взаимосвязанным абзацу четырнадцатому статьи 12, статье 304 ГК Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона «О

государственной регистрации недвижимости» иного смысла приводило бы к нарушению конституционных прав граждан и вступало бы в противоречие со статьями 2, 35 (части 1 и 2), 36 (часть 1) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл взаимосвязанных абзаца четырнадцатого статьи 12, статьи 304 ГК Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Судебные постановления по делу с участием гражданки Остроумовой Ольги Александровны, вынесенные на основании взаимосвязанных абзаца четырнадцатого статьи 12, статьи 304 ГК Российской Федерации и части 5 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.

4. Прекратить производство по настоящему делу в части проверки конституционности подпункта 3 пункта 1 статьи 8 ГК Российской Федерации, части второй статьи 61 ГПК Российской Федерации и пункта 5 части 2 статьи 14 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости».

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

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

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

№ 63-П



Конституционный Суд
Российской Федерации