



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 6 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пункта 1 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.В.Тихонова

город Санкт-Петербург

11 ноября 2021 года

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

с участием представителя гражданина Ю.В.Тихонова – кандидата юридических наук Г.В.Вайпана, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук И.В.Рукавишниковой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.В.Коновалова,

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, 74, 86, 96, 97 и 99

Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 6 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации, пункта 1 статьи 222 ГК Российской Федерации и статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Ю.В.Тихонова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителей сторон и выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – Д.С.Короткова, от Генерального прокурора Российской Федерации – В.В.Росинского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. К новым обстоятельствам, влекущим пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений по правилам главы 42 ГПК Российской Федерации, пункт 6 части четвертой его статьи 392 относит установление или изменение федеральным законом оснований для признания здания, сооружения или другого строения самовольной постройкой, послуживших основанием для принятия судебного акта о сносе самовольной постройки.

Согласно пункту 1 статьи 222 ГК Российской Федерации самовольной постройкой является здание, сооружение или другое строение, возведенные или созданные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта, либо возведенные или созданные без получения на это

необходимых в силу закона согласований, разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, если разрешенное использование земельного участка, требование о получении соответствующих согласований, разрешений и (или) указанные градостроительные и строительные нормы и правила установлены на дату начала возведения или создания самовольной постройки и являются действующими на дату выявления самовольной постройки (абзац первый); не является самовольной постройкой здание, сооружение или другое строение, возведенные или созданные с нарушением установленных в соответствии с законом ограничений использования земельного участка, если собственник данного объекта не знал и не мог знать о действии указанных ограничений в отношении принадлежащего ему земельного участка (абзац второй).

Статья 32 Федерального закона от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» определяет особенности обеспечения промышленной безопасности объектов систем газоснабжения и, в частности, предусматривает, что здания, строения и сооружения, построенные ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения, подлежат сносу за счет средств юридических и физических лиц, допустивших нарушения (часть четвертая).

1.1. Конституционность приведенных законоположений оспаривает гражданин Ю.В.Тихонов.

Решением Сергиево-Посадского городского суда Московской области от 26 декабря 2016 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 12 апреля 2017 года, удовлетворен иск ООО «Газпром трансгаз Москва» к Ю.В.Тихонову об устранении нарушений в охранной зоне газораспределительной станции Хотьково и зоне минимально допустимых расстояний до объектов систем газоснабжения путем сноса строений и сооружений (дом, теплица, два хозяйственных строения и ограждение), возведенных на земельном участке площадью 600 кв.м, собственником которого является ответчик. Опираясь на результаты проведенной по делу

экспертизы и на пояснения эксперта, суды признали наличие нарушений охранной зоны газораспределительной станции и зоны минимально допустимых расстояний до объектов систем газоснабжения (приняты в эксплуатацию в 1964 году) с момента застройки участка (1975 год) и, руководствуясь статьей 222 ГК Российской Федерации (в редакции, действовавшей во время рассмотрения дела) и частью четвертой статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации», пришли к выводу о наличии оснований для сноса спорных построек за счет ответчика. Сведений об исполнении решения суда материалы, представленные Конституционному Суду Российской Федерации, не содержат.

Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 339-ФЗ пункт 1 статьи 222 ГК Российской Федерации изложен в новой редакции, согласно которой не является самовольной постройка, возведенная с нарушением установленных в соответствии с законом ограничений использования земельного участка, если собственник данного объекта не знал и не мог знать о действии таких ограничений в отношении его участка. Одновременно Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 340-ФЗ часть четвертая статьи 392 ГПК Российской Федерации дополнена пунктом 6, добавившим к обстоятельствам для пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений установление или изменение федеральным законом оснований для признания здания, сооружения или другого строения самовольной постройкой, послуживших основанием для принятия судебного акта о ее сносе.

В связи с внесенными в законодательство изменениями Ю.В.Тихонов обратился в суд с заявлением о пересмотре решения Сергиево-Посадского городского суда Московской области от 26 декабря 2016 года по новым обстоятельствам на основании пункта 6 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации.

Определением судьи Сергиево-Посадского городского суда Московской области от 26 ноября 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 20 февраля 2019 года, в удовлетворении заявления отказано.

Определениями судей судов кассационной инстанции, в том числе Верховного Суда Российской Федерации, в передаче кассационных жалоб, поданных в защиту интересов Ю.В.Тихонова, для рассмотрения в судебных заседаниях судов кассационной инстанции также отказано. Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации не нашел поводов к отмене определения судьи этого суда (письмо от 18 мая 2020 года). Суды исходили из того, что основанием для сноса спорных построек явились нарушения требований Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» и других нормативных актов в сфере охраны объектов газоснабжения, а не исключительно статья 222 ГК Российской Федерации и потому довод Ю.В.Тихонова, считавшего необходимым принять во внимание изменение признаков самовольной постройки в ее пункте 1, был отклонен.

1.2. Как полагает Ю.В.Тихонов, оспариваемые нормы по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 15 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 35 (части 1–3), 40 (часть 1), 46 (часть 1) и 54, поскольку не позволяют пересмотреть по новым обстоятельствам решения судов о сносе построек, основанные в том числе на части четвертой статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации», после изменения федеральным законом оснований для признания постройки самовольной и тем самым лишают владельцев спорных построек, которые не знали и не могли знать о наличии запретов на строительство в границах принадлежащих им земельных участков, права на судебную защиту и права собственности без предварительного и равноценного возмещения.

Таким образом, с учетом требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» положения пункта 6 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации, пункта 1 статьи 222 ГК Российской Федерации и статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку они служат основанием для решения вопроса о

возможности пересмотра вступившего в законную силу, но не исполненного судебного акта о сносе построек, возведенных с нарушением установленных федеральным законом ограничений использования земельного участка (в том числе расположенных ближе закрепленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения), по новым обстоятельствам – в связи с изменением федеральным законом оснований для признания здания, сооружения или другого строения самовольной постройкой, предполагающих необходимость установления судами добросовестности собственника земельного участка при возведении им здания (сооружения).

2. Защита права собственности и иных имущественных прав гарантируется посредством права на судебную защиту, закрепленного статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации. В силу ее статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) судебная защита должна быть полной и эффективной, отвечать критериям соразмерности, чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота. Право на судебную защиту относится, по смыслу статей 15 (часть 4), 17, 18 и 46 Конституции Российской Федерации, к основным неотчуждаемым правам и свободам и вместе с тем выступает гарантией всех других прав и свобод. Оно признается в России согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (как составной части ее правовой системы) и в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, способы и процедуры реализации права на судебную защиту Конституция Российской Федерации непосредственно не устанавливает – они определяются на ее основе федеральными законами, в том числе Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (определения от 17 июля 2007 года № 539-О-О, от 22 апреля 2014 года № 908-О, от 28 сентября 2017 года № 2039-О, от 25 марта 2021 года № 517-О, от 24 июня 2021 года № 1170-О и др.). В целях восстановления нарушенных прав и одновременно соблюдения принципа *res judicata* данный Кодекс предусматривает пересмотр вступивших в законную силу судебных

постановлений в кассационном и надзорном порядке, а также по вновь открывшимся или новым обстоятельствам.

Пересмотр судебного постановления по вновь открывшимся или новым обстоятельствам осуществляется судом, его принявшим, по правилам главы 42 ГПК Российской Федерации при наличии перечисленных в статье 392 данного Кодекса оснований. Одним из них, согласно пункту 6 части четвертой той же статьи, введенному Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 340-ФЗ, служит установление или изменение федеральным законом оснований для признания здания, сооружения или другого строения самовольной постройкой, послуживших основанием для принятия судебного акта о ее сносе.

2.1. Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию правовым государством и утверждая свое верховенство и верховенство федеральных законов на всей ее территории, предусматривает, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина составляют обязанность государства. Право собственности охраняется законом, каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 1, часть 1; статья 2; статья 4, часть 2; статья 35, части 1 и 2). Будучи одной из основ конституционного строя, неприкосновенность собственности, как следует из статьи 18 Конституции Российской Федерации, определяет – наряду с другими непосредственно действующими правами и свободами – смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что конституционные гарантии охраны частной собственности законом, выражающие принцип ее неприкосновенности, а также конституционные гарантии судебной защиты распространяются как на сферу гражданско-правовых отношений, так и на отношения государства и личности в публично-правовой сфере. Вместе с тем право собственности не является

абсолютным, его ограничения могут вводиться федеральным законом, если они необходимы для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, как это вытекает из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с иными ее нормами, в частности статьями 17 (часть 3) и 19 (части 1 и 2). Такие ограничения должны отвечать требованиям справедливости, разумности и соразмерности. Вмешательство государства в отношении собственности не должно быть произвольным и нарушающим равновесие между интересами общества и условиями защиты основных прав личности, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно признаваемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению (постановления от 16 июля 2008 года № 9-П, от 31 января 2011 года № 1-П, от 31 октября 2019 года № 32-П, от 5 марта 2020 года № 11-П и др.).

2.2. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации гарантии права собственности, закрепленные в статье 35 Конституции Российской Федерации, предоставляются лишь в отношении права, возникшего на законных основаниях (Постановление от 11 марта 1998 года № 8-П; определения от 25 марта 2004 года № 85-О, от 13 октября 2009 года № 1276-О-О, от 29 сентября 2011 года № 1071-О-О, от 20 ноября 2014 года № 2590-О, от 28 января 2016 года № 141-О и др.).

Согласно абзацу первому пункта 1 статьи 222 ГК Российской Федерации здание, сооружение или другое строение, возведенные или созданные на земельном участке, который не предоставлен в установленном порядке или разрешенное использование которого не допускает строительства данного объекта, либо без необходимых согласований, разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, является самовольной постройкой. В силу пункта 2 той же статьи лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности и не вправе распоряжаться ею – продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки;

использование самовольной постройки не допускается, она подлежит сносу или приведению в соответствие с параметрами, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам постройки, предусмотренными законом, осуществившим ее лицом либо за его счет.

Приведенные положения, определяющие признаки самовольной постройки, т.е. возведенной с нарушением законодательных норм, и недопустимость ее участия в гражданском обороте, направлены на защиту прав граждан, на поддержание баланса публичных и частных интересов и тем самым – на реализацию требований статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2015 года № 658-О, от 28 июня 2018 года № 1515-О, от 28 января 2021 года № 75-О и др.).

Обращаясь к вопросу о правовой природе обязанности по сносу самовольной постройки, Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивал, что эта обязанность представляет собой санкцию за правонарушение, которое может состоять в нарушении норм, регулирующих предоставление земельного участка и его застройку (определения от 20 декабря 2018 года № 3172-О, от 29 сентября 2020 года № 2206-О и др.). Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что норма пункта 2 статьи 222 ГК Российской Федерации, закрепляя обязанность сноса самовольной постройки осуществившим ее лицом либо за его счет, допускает возложение на него бремени сноса при наличии его вины и не предполагает возложения на невиновное лицо обязанности снести за свой счет самовольную постройку (Определение от 17 января 2012 года № 147-О-О).

3. Конституция Российской Федерации, наделяя законодателя дискрецией при регулировании права собственности и связанных с ним отношений по владению, пользованию и распоряжению имуществом (статья 71, пункты «в», «о»), закрепляет в статье 55 (часть 3), что права и свободы могут быть ограничены федеральным законом только в той мере,

в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Из данной нормы Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1, 8, 17, 19, 34 и 35 вытекает, что ограничения права собственности могут вводиться федеральным законом, если только они необходимы для защиты иных конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и пропорциональности, носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо этого права (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2011 года № 7-П, от 11 января 2018 года № 1-П и др.).

Реализуя дискреционные полномочия применительно к отношениям, объектом которых являются земельные участки, законодатель в статье 56 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрел возможность ограничения прав на землю по основаниям, установленным данным Кодексом и федеральными законами, в том числе – в подпункте 1 ее пункта 2 – возможность ограничения использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий. Как следует из пункта 3 данной статьи, ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, решением суда, а ограничения, указанные в подпункте 1 пункта 2 той же статьи, – в результате установления зон с особыми условиями использования территорий в соответствии с данным Кодексом.

Согласно пункту 1 статьи 104 Земельного кодекса Российской Федерации зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются в целях защиты жизни и здоровья граждан, для безопасной эксплуатации, в частности, объектов транспорта и энергетики, в целях сохранения объектов культурного наследия, охраны окружающей среды, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Для этого, в силу пункта 2 названной статьи, в границах названных зон вводятся ограничения использования земельных участков, которые распространяются на все, что находится над и под поверхностью земель, если иное не предусмотрено законами о недрах, воздушным и водным законодательством, и ограничивают или запрещают размещение и (или) использование расположенных на таких участках объектов недвижимости и (или) ограничивают или запрещают использование участков для осуществления иных видов деятельности, которые несовместимы с целями установления названных зон.

При этом, согласно пункту 3 той же статьи, земельные участки, включенные в границы зон с особыми условиями использования территорий, у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов участков не изымаются, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Статьей 105 Земельного кодекса Российской Федерации в качестве зон с особыми условиями использования территорий, в числе прочих, предусмотрены охранные зоны газопроводов (подпункт б), в границах которых вводится особый режим использования земельных участков, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, несовместимые с целями установления названных зон, а также зоны минимальных расстояний до магистральных или промышленных газопроводов (подпункт 25), в границах которых не могут быть построены какие бы то ни было здания, строения, сооружения без согласования с организацией – собственником системы газоснабжения или уполномоченной ею организацией.

3.1. Ограничения права собственности, продиктованные публичными интересами, требуют достижения баланса личных и общих интересов при неукоснительном соблюдении конституционно обоснованных принципов справедливости, разумности и соразмерности. Эффективной гарантией этого выступает установление надлежащих процедур ограничения права, непосредственно обеспечивающих такой

баланс. Законодатель, призванный реализовывать данную гарантию, должен 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 Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2012 года № 11-П и от 10 марта 2016 года № 7-П).

Статья 75¹ Конституции Российской Федерации закрепляет, что в России создаются условия для взаимного доверия государства и общества, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность. Осуществляемое законодателем регулирование – в силу конституционных принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства – должно отвечать требованиям ясности и непротиворечивости, а механизм его действия должен быть понятен субъектам правоотношений из содержания нормы или системы норм, находящихся в очевидной взаимосвязи, поскольку конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при единообразном понимании и толковании нормы всеми правоприменителями (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 15-П, от 23 декабря 2013 года № 29-П, от 22 апреля 2014 года № 12-П и др.).

Несоблюдение правового режима зон с особыми условиями использования территорий, которые устанавливаются публичной властью, может привести к признанию возведенной на земельном участке постройки самовольной. При этом действующее законодательство исходит из принципа защиты добросовестных участников гражданского оборота, проявляющих при реализации своего права добрую волю, разумную осмотрительность и осторожность (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2003 года № 6-П, от 13 июля 2021 года № 35-П и

др.). Следовательно, при введении ограничений права собственности на земельные участки баланс частных и публичных интересов достигается в том числе тем, что собственники участков должны иметь возможность знать об ограничениях их прав. Именно наличие такой возможности обуславливает допустимость привлечения лица, осуществившего постройку с нарушением ограничений, к ответственности в виде ее сноса за его счет.

3.2. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 3 июля 2019 года № 26-П, ранее действовавшее законодательство не обеспечивало общедоступный характер сведений о местонахождении трубопроводов, об ограничениях в использовании земельного участка в связи с наличием в непосредственной близости от него газопровода как опасного производственного объекта. Лишь с принятием Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ можно связать начало комплексной регламентации зон с особыми условиями использования территорий, включая обеспечение публичности сведений о таких зонах. В частности, Земельный кодекс Российской Федерации был дополнен главой XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий», предусмотревшей, помимо прочего, охранные зоны газопроводов и зоны минимальных расстояний до магистральных или промышленных газопроводов. Одновременно Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в развитие положений статьи 8¹ ГК Российской Федерации был дополнен требованием вносить в Единый государственный реестр недвижимости сведения о местоположении границ минимальных расстояний до магистральных или промышленных газопроводов.

В указанном решении Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что принятие Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ свидетельствует о ранее существовавшей недостаточной открытости сведений об ограничениях прав на земельные участки в связи с прохождением рядом с ними газопровода.

Согласуется с этой позицией Конституционного Суда Российской Федерации и абзац второй пункта 1 статьи 222 ГК Российской Федерации в действующей редакции, введенной Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 339-ФЗ, о том, что не является самовольной постройка, возведенная с нарушением ограничений использования земельного участка, если собственник данного объекта не знал и не мог знать о действии таких ограничений в отношении его участка.

Тем самым рассмотрение судами требований о сносе постройки по причине нарушения ограничений в использовании земельного участка, на котором она расположена, в любом случае подразумевает обязательность выяснения того, знало ли осуществившее постройку лицо и могло ли знать о наличии ограничений. Если это лицо не знало и не могло знать о наличии ограничений, возведенная им постройка не может быть признана самовольной и на него не может быть наложена санкция в виде обязанности снести ее за свой счет и без возмещения. Причем при оценке поведения лица, осуществившего постройку, действующее законодательство исходит из принципа защиты добросовестных участников гражданского оборота. Его проявлением выступает и рассматриваемое регулирование, запрещающее относить к самовольным постройки, возведенные с нарушением тех ограничений, о которых это лицо не знало и не могло знать.

Конституционный Суд Российской Федерации, в свою очередь, не раз подчеркивал взаимосвязь добросовестности с надлежащей заботливостью и разумной осмотрительностью участников гражданского оборота (постановления от 27 октября 2015 года № 28-П, от 22 июня 2017 года № 16-П и др.). Добросовестный правообладатель земельного участка не станет возводить постройки в зоне действия ограничений, запрещающих эти постройки, если наличие таких ограничений – с учетом фактических обстоятельств – очевидно для лица, действующего с надлежащей осмотрительностью и заботливостью о собственных интересах.

Цели юридического оформления ограничений на возведение построек в настоящее время призвана служить система государственной регистрации

прав на недвижимое имущество, в которой согласно части 3 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» отражаются признание и подтверждение ограничений этих прав. Институт государственной регистрации прав на недвижимое имущество введен законодателем как призванный обеспечивать правовую определенность в сфере оборота недвижимости, с тем чтобы участники правоотношений имели возможность в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав и обязанностей. Регистрация 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 14 мая 2012 года № 11-П и от 4 июня 2015 года № 13-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2016 года № 2801-О, от 24 июня 2021 года № 1256-О и др.). По смыслу законодательства добросовестность лица, полагающегося при приобретении недвижимого имущества на сведения Единого государственного реестра недвижимости, предполагается (абзац третий пункта 6 статьи 8¹ и пункт 5 статьи 10 ГК Российской Федерации).

Вместе с тем полноценное функционирование данного реестра охватывает непродолжительное время по сравнению с периодом, когда могли быть возведены постройки, чья юридическая судьба становится в настоящее время предметом спора. Поэтому сторона, настаивающая на самовольном характере постройки, имеет возможность представить суду доказательства того, что лицо, ее осуществившее, знало или могло знать о наличии зоны с особыми условиями использования или ограничений, связанных с необходимостью соблюдения минимальных расстояний до магистрального или промышленного газопровода, несмотря на отсутствие о том информации в реестре.

4. При рассмотрении соответствующей категории дел не может не приниматься во внимание и цель ограничений использования земельного участка. В частности, Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в абзаце втором статьи 1 определяет промышленную безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и их последствий. Согласно же пункту 1 его статьи 2, а также приложению 1 к данному Федеральному закону опасными производственными объектами являются газопровод и другие объекты, на которых получается, используется, перерабатывается, образуется, хранится, транспортируется, уничтожается газ.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» охранная зона газопровода – это территория с особыми условиями использования, которая устанавливается в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, вдоль трассы газопроводов и вокруг других объектов данной системы газоснабжения в целях обеспечения нормальных условий эксплуатации таких объектов и исключения возможности их повреждения. У собственников земельных участков возникают ограничения прав в связи с установлением охранных зон таких объектов (пункт 8 статьи 90 Земельного кодекса Российской Федерации). В силу требований статьи 28 того же Федерального закона на земельных участках, прилегающих к объектам систем газоснабжения, в целях безопасной эксплуатации таких объектов устанавливаются охранные зоны газопроводов, а владельцы участков при их хозяйственном использовании не могут строить какие бы то ни было здания, строения, сооружения в пределах установленных минимальных расстояний до таких объектов без согласования с организацией – собственником системы газоснабжения или уполномоченной ею организацией и не вправе чинить им препятствия в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту таких объектов, ликвидации последствий возникших на них аварий,

катастроф. Названные ограничения обусловлены взрыво- и пожароопасными свойствами газа, транспортируемого по газораспределительным сетям, а особые условия использования участков и режим осуществления на них хозяйственной деятельности направлены не только на обеспечение сохранности объектов системы газоснабжения при ее эксплуатации, обслуживании и ремонте, но и на предотвращение аварий и иных неблагоприятных последствий, на защиту жизни и здоровья граждан (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 октября 2015 года № 2318-О).

Таким образом, с учетом потенциальной опасности производственных объектов, в целях безопасной эксплуатации которых вводятся ограничения в использовании земельных участков, в некоторых случаях может возникнуть необходимость сноса постройки независимо от добросовестности лица, ее создавшего. Если исходя из этого законодателем установлены обстоятельства (условия), когда подлежит сносу постройка, возведенная с нарушением ограничений использования участка лицом, которое не знало о наличии ограничений и не могло о них знать, то такой снос не является санкцией и не может осуществляться за счет данного лица, а баланс частного и публичного интереса достигается правовым регулированием, обеспечивающим полное возмещение собственнику земельного участка убытков, вызванных сносом добросовестно возведенного им строения.

Положения статьи 222 ГК Российской Федерации в действующей редакции, определяющие понятие самовольной постройки, последствия ее осуществления и обстоятельства, при которых постройка не может быть признана самовольной, имеют – с учетом цели внесения в эту статью изменений – общий характер. Они применяются ко всем постройкам: и в том случае, когда постройка возведена хотя и без получения согласований и разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, но как таковое расположение построек на земельном участке не исключено; и в том случае, когда постройка возведена на участке, особые

условия использования которого не допускают наличия на нем данных объектов. Иной подход противоречил бы требованиям справедливости и равенства: если лицо не знало и не могло знать о соответствующих ограничениях, цель этих ограничений не имеет значения, поскольку возложение неблагоприятных последствий в виде сноса постройки за свой счет на добросовестное лицо во всяком случае недопустимо.

Тем самым абзац второй пункта 1 статьи 222 ГК Российской Федерации распространяется на постройки в любых зонах с особыми условиями использования территорий, т.е. и на указанные в части четвертой статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» постройки, вне зависимости от того, допустимо ли их сохранение. Это согласуется с ролью Гражданского кодекса Российской Федерации как системообразующего свода норм, основанных на признании равенства участников регулируемых ими отношений, неприкосновенности собственности, недопустимости произвольного вмешательства в частные дела (статья 1). Соотносится это и с принципом, в силу которого при возникновении между нормами коллизий они должны толковаться и применяться в пользу прав и законных интересов человека (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации).

5. Принимая во внимание общую природу ограничений, установленных статьей 222 ГК Российской Федерации и статьей 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации», и направленность гражданского законодательства в целом и указанных норм в частности на защиту лица, добросовестно возведшего постройки, Конституционный Суд Российской Федерации приходит к следующему выводу.

Если вступившим в законную силу, но не исполненным судебным актом, принятым с учетом положений ранее действовавшего законодательства, удовлетворены требования о сносе здания, сооружения или другого строения, возведенного или созданного с нарушением установленных в соответствии с законом ограничений использования

земельного участка, в том числе в пределах минимальных расстояний до магистрального или промышленного газопровода, и при этом суд установил, что лицо не знало и не могло знать о действии ограничений в отношении принадлежащего ему земельного участка, либо данный вопрос не являлся предметом исследования суда, то такой судебный акт должен быть пересмотрен по новым обстоятельствам. При новом рассмотрении дела судами может быть констатирована как недобросовестность, так и добросовестность лица, возведшего постройку. В последнем случае суд на основании действующего правового регулирования компетентен установить, возможно ли ее сохранение, а при невозможности такового – разрешить вопрос о ее сносе при условии предварительного полного возмещения собственнику постройки причиненных убытков.

Тот факт, что строение, которое возведено, в частности, в пределах минимальных расстояний до магистрального или промышленного газопровода либо в границах охранной зоны и о сносе которого суд принял решение, не было признано судом самовольной постройкой со ссылкой именно на статью 222 ГК Российской Федерации в прежней ее редакции (в том числе если суд в решении о сносе сослался на часть четвертую статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации»), сам по себе не может служить препятствием для пересмотра вступивших в законную силу судебных актов, предусматривающих снос, на основании пункта 6 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации. Сходной позиции придерживается Верховный Суд Российской Федерации (пункты 6, 11 и 12 Обзора судебной практики по спорам, связанным с возведением зданий и сооружений в охранных зонах трубопроводов и в границах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов; утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 23 июня 2021 года).

6. Таким образом, взаимосвязанные положения пункта 6 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации, пункта 1 статьи 222 ГК Российской Федерации и статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении

в Российской Федерации» – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не предполагают отказа в пересмотре по новым обстоятельствам вступившего в законную силу, но не исполненного судебного акта о сносе построек, расположенных ближе минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения или возведенных в границах охранных зон газопроводов, если судами при вынесении решения о сносе не исследовался вопрос о том, знал ли и мог ли знать собственник земельного участка, осуществивший постройку, о наличии ограничений в отношении принадлежащего ему земельного участка.

Иное приводило бы к недопустимому игнорированию принципа баланса частных и публичных интересов, лежащего в основе регулирования данных отношений, поскольку позволяло бы возлагать на собственника земельного участка, презумпция добросовестного поведения которого не была опровергнута, чрезмерное бремя негативных последствий спустя значительное время с момента предоставления участка и без тех гарантий, которые обеспечивает собственникам действующее законодательство, и ставило бы его в ситуацию правовой неопределенности, связанной с произвольностью применения указанных норм, в том числе судом, с искажением их смысла. Это влекло бы умаление права на судебную защиту, нарушение принципов законности, равенства и справедливости, а потому вступало бы в противоречие с требованиями статей 18, 19 (часть 1), 35 (части 1–3), 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 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 положения пункта 6 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации, пункта 1 статьи 222 ГК Российской

Федерации и статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – они не предполагают отказа в пересмотре по новым обстоятельствам вступившего в законную силу, но не исполненного судебного акта о сносе построек, возведенных с нарушением установленных федеральным законом ограничений использования земельного участка (в том числе расположенных ближе минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения или возведенных в границах охранных зон газопроводов), если судами не исследовался вопрос о том, знали и могли ли знать собственник земельного участка, осуществивший постройку, о наличии таких ограничений.

2. Конституционно-правовой смысл взаимосвязанных положений пункта 6 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации, пункта 1 статьи 222 ГК Российской Федерации и статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения по делу гражданина Тихонова Юрия Валентиновича, вынесенные на основании взаимосвязанных положений пункта 6 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации, пункта 1 статьи 222 ГК Российской Федерации и статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, 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).

№ 48-П



Конституционный Суд
Российской Федерации