



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности подпунктов 4 и 5 пункта 1 и пункта 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.С.Бутримовой

город Санкт-Петербург

5 марта 2020 года

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

руководствуясь статьей 125 (часть 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 подпунктов 4 и 5 пункта 1 и пункта 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки И.С.Бутримовой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявительницей законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Земельный кодекс Российской Федерации в пункте 1 статьи 57 предусматривает, что возмещению в полном объеме, включая упущенную выгоду, подлежат убытки, причиненные, в частности, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков (подпункт 4), а также изменением целевого назначения земельного участка на основании ходатайства органа государственной власти или органа местного самоуправления о его переводе из состава земель одной категории в другую без согласования с его правообладателем (подпункт 5).

В соответствии с пунктом 5 той же статьи в редакции, действовавшей до внесения в него изменений Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ и примененной в деле с участием гражданки И.С.Бутримовой, а равно в действующей редакции порядок возмещения таких убытков устанавливается Правительством Российской Федерации.

1.1. И.С.Бутримова является собственником земельного участка с установленным на момент его приобретения в 2009 году видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства» и кадастровой стоимостью, составлявшей 5 804 995 рублей 30 копеек.

Правительством Новгородской области были приняты постановление от 13 января 2015 года № 1 «Об утверждении границ зон охраны объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) федерального значения «Хутынский Варлаамов монастырь (руины), XVI в.», режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон» и постановление от 28 ноября 2016 года № 417 «Об утверждении границ

объединенной зоны охраны объекта культурного наследия федерального значения «Хутынский Варлаамов монастырь (руины), XVI в.» и объекта культурного наследия регионального значения «Лисицкий монастырь, вторая половина XIV (?) – вторая половина XVIII века (следы)», расположенных на территории Савинского сельского поселения Новгородского муниципального района Новгородской области, режимов использования земель и требований к градостроительным регламентам в границах данной зоны», установившие границы зон охраны названных в них памятников истории и культуры. Вследствие принятия указанных постановлений значительно ограничено право собственности на земельные участки в зависимости от их расположения на территории и в охранной зоне объекта культурного наследия, зоне регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зоне охраняемого природного ландшафта. В частности, запрещены изменение существующих или исторически сложившихся границ и разделение земельных участков, капитальное строительство, реконструкция существующих зданий и сооружений с увеличением их габаритов, размещение со стороны улиц перед линией застройки вспомогательных и хозяйственных строений (включая гаражи), размещение древесных насаждений (в том числе защитных насаждений, древесных питомников, плодовых садов), не соответствующих исторической пространственной структуре ландшафта и ухудшающих условия зрительного восприятия объекта культурного наследия. Кроме того, установлены требования к высоте, архитектурному решению, строительным материалам и колористике зданий, к ограждению земельных участков, к вспомогательным и хозяйственным строениям.

В результате, как указано в представленных И.С.Бутримовой судебных постановлениях, вид разрешенного использования принадлежащего ей земельного участка изменен на «земельные участки (территории) общего пользования», а его кадастровая стоимость снизилась до 1 рубля. Посчитав, что этим ей причинены убытки, подлежащие взысканию на основании оспариваемых положений, она обратилась в Тверской районный суд города

Москвы с исковым заявлением к Министерству финансов Российской Федерации. Решением от 20 февраля 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 6 июня 2018 года, требование истицы оставлено без удовлетворения; определениями судей Московского городского суда от 15 ноября 2018 года и Верховного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2019 года И.С.Бутримовой отказано в передаче кассационных жалоб для рассмотрения в судебных заседаниях судов кассационной инстанции. При этом в судебных постановлениях отмечено, что ею не доказан факт причинения убытков незаконными действиями государственных органов или должностных лиц (статьи 15, 16 и 1069 ГК Российской Федерации) и не оспорены сами правовые акты Правительства Новгородской области, а его постановление от 13 января 2015 года № 1 оспаривалось иным лицом в порядке административного судопроизводства и признано законным Верховным Судом Российской Федерации.

По мнению заявительницы, подпункты 4 и 5 пункта 1 и пункт 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации противоречат Конституции Российской Федерации, в частности ее статьям 2, 8, 19, 34, 35, 55 и 56, поскольку по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они позволяют ограничивать права собственника земельного участка в результате установления зон охраны объекта культурного наследия без возмещения причиненных этим убытков.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации проверяет по жалобе гражданина конституционность законоположений, примененных в его деле и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых он ссылается; принимая решение по предмету, указанному в жалобе, и в отношении законоположений, конституционность которых подвергается сомнению, Конституционный Суд Российской Федерации оценивает как их буквальный смысл, так и смысл, придаваемый им официальным и иным

толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, исходит из их места в системе правовых норм и не связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Подпунктом 5 пункта 1 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации, на который, рассматривая дело И.С.Бутримовой, сослались суды, урегулирован частный случай возмещения убытков, причиненных ограничением прав правообладателя земельного участка, а именно изменением его целевого назначения при переводе из состава земель одной категории в другую. Заявительнице же убытки причинены установлением иных ограничений права собственности (подпункт 4 пункта 1 той же статьи), так как названными постановлениями Правительства Новгородской области категория земель не менялась, ими утверждены режимы использования земель – специальные дополнительные ограничения в использовании земельного участка, вводимые в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», а указание на изменение вида разрешенного использования земельного участка И.С.Бутримовой является результатом судебного толкования, осуществленного на основании сведений из Единого государственного реестра недвижимости.

Это обстоятельство, однако, не препятствует рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации жалобы И.С.Бутримовой. В иске заявительнице отказано со ссылкой на недоказанность факта причинения ей убытков незаконными действиями и на то, что она не оспаривает названные правовые акты Правительства Новгородской области, т.е. поставленный в жалобе вопрос касается в целом пункта 1 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации. Как следует из представленных вместе с жалобой И.С.Бутримовой судебных постановлений, суды, правомочные самостоятельно выбирать применимые в конкретном деле нормы, исходили из того, что ее права на земельный участок были ограничены (статья 56 данного Кодекса), и, разрешая затрагивающий ее

права и свободы спор, фактически применили нормы подпунктов 4 и 5 пункта 1 статьи 57 данного Кодекса.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются подпункты 4 и 5 пункта 1 и пункт 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования на их основании решается вопрос о возмещении убытков в случае ограничения прав собственника земельного участка правомерными действиями органа государственной власти или органа местного самоуправления в связи с установлением зоны охраны объекта культурного наследия.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина составляют обязанность государства; право частной собственности охраняется законом; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 2; статья 35, части 1 и 2). Будучи одной из основ конституционного строя России, неприкосновенность права частной собственности, как следует из статьи 18 Конституции Российской Федерации, наряду с другими непосредственно действующими правами и свободами человека и гражданина определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал в своих решениях (постановления от 16 июля 2008 года № 9-П, от 31 января 2011 года № 1-П, от 31 октября 2019 года № 32-П и др.), 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 частной 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 положений 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). При этом такие ограничения должны отвечать требованиям справедливости, разумности и соразмерности. Вмешательство государства в отношении собственности не должно быть произвольным и нарушать равновесие между интересами общества и необходимыми 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.

Одной из конституционно значимых, по своей сути, ценностей выступает охрана объектов культурного наследия, служащих сохранению памяти предков, воспитанию любви и уважения к Отечеству (преамбула Конституции Российской Федерации). В контексте культурно-исторической преемственности поколений это получило подтверждение на конституционном уровне в институте культурных прав и обязанностей человека и гражданина, в том числе в связи с закреплением в Конституции Российской Федерации обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (статья 44, часть 3), охрана которых – одна из приоритетных задач органов публичной власти.

В пределах дискреционных полномочий федеральный законодатель может вводить необходимые ограничения права собственности, с тем чтобы обеспечивалась реализация конституционного права граждан России на сохранность объектов культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколений ее многонационального народа и гарантировалось исполнение корреспондирующей этому праву конституционной обязанности (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2014 года № 2755-О).

Выраженный в статье 35 Конституции Российской Федерации общепризнанный в цивилизованных государствах принцип неприкосновенности собственности, являющийся одним из основополагающих аспектов верховенства права, призван гарантировать неприкосновенность права собственности во всех его составляющих, таких как владение, пользование и распоряжение имуществом, и включает в свое нормативное содержание конституционные гарантии обеспечения собственникам и иным правообладателям возможности свободно использовать принадлежащее им имущество, стабильности отношений собственности, недопустимости произвольного лишения имущества либо несоразмерного ограничения имущественных прав. Фундаментальные правовые начала собственности и свободы экономической деятельности, как они определены в Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации, лежат в основе любого законодательного регулирования в сфере отношений собственности, включая определение оснований и порядка возникновения, изменения и прекращения прав владения, пользования и распоряжения имуществом, установление объема их защиты и правомерных ограничений (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2004 года № 3-П и от 16 июля 2008 года № 9-П).

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, специальным случаем ограничения права частной собственности на землю выступает принудительное отчуждение земельного участка для государственных нужд, сопровождаемое равноценной компенсацией потерь, причиненных таким изъятием (определения от 2 октября 2019 года № 2619-О, № 2620-О и др.). Данное ограничение порождает для лица наиболее существенные последствия, поскольку в результате оно утрачивает всю совокупность правомочий, принадлежащих собственнику, ввиду прекращения его права на изымаемый участок.

В то же время статья 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации, закрепляя недопустимость принудительного отчуждения имущества для

государственных нужд без предварительного и равноценного возмещения, предполагает – во взаимосвязи с ее статьями 17, 19 (части 1 и 2), 34 и 55 (часть 3) – необходимость предоставления лицу возмещения не только в случае обусловленного государственными нуждами прекращения права частной собственности, но и при таком административно-регулятивном воздействии в публичных интересах со стороны органов власти (в частности, путем принятия подзаконного нормативного акта, ограничившего право собственности по сравнению с тем, как его содержание определено в законе), которое предусматривает умаление содержания права собственности этого лица (в том числе по сравнению с правом собственности на аналогичные объекты, принадлежащие другим лицам, на которых не распространяется действие принятого подзаконного акта), уменьшение стоимости имущества, снижение его потребительских свойств либо усечение допустимых способов его использования.

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

3. Согласно пункту 1 статьи 34 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранная зона объекта культурного наследия, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта. Как следует из положений пункта 2 той же статьи, установлением зон охраны обусловлены

ограничения, связанные с потенциальными возможностями собственников земельных участков, расположенных в границах этих зон, а именно вводится особый режим использования земель и земельных участков, запрещающий или ограничивающий на них хозяйственную деятельность и строительство, а также определяются требования к реконструкции существующих на них зданий и сооружений. Такого рода ограничения объективно ограничивают объем правомочий лица в сфере владения, пользования своим имуществом и распоряжения правом на него, а потому ведут к ограничению права собственности на земельные участки, находящиеся в границах зон охраны.

В свою очередь, Земельный кодекс Российской Федерации в порядке реализации конституционных гарантий защиты права собственности закрепляет в качестве одного из принципов земельного законодательства необходимость сочетания интересов общества и законных интересов граждан, когда регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении каждому гарантий на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (подпункт 11 пункта 1 статьи 1). Развивая приведенное положение, данный Кодекс в статье 57, также направленной на обеспечение баланса частных и публичных интересов, предусматривает механизм возмещения убытков при ухудшении качества земель, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, правообладателей расположенных на земельных участках объектов недвижимости. Статья же 57¹, введенная в Земельный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ и определяющая особенности возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением зон с особыми условиями использования территорий, является по своему содержанию частным случаем нормы, закрепленной в статье 57 данного Кодекса, что подтверждается и переходными положениями к этому Федеральному закону: если причиненный вред не был возмещен до указанной в нем даты в рамках статьи

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

Действуя в пределах дискреционных полномочий, федеральный законодатель определил в пункте 1 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации случаи возмещения убытков в полном объеме, включая упущенную выгоду, отнеся к таковым, помимо прочего, ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков (подпункт 4), а также изменение целевого назначения земельного участка на основании ходатайства органа государственной власти или органа местного самоуправления о его переводе из состава земель одной категории в другую без согласования с его правообладателем (подпункт 5). Положения этой статьи, применяемые в системной связи с другими нормами данного Кодекса, призваны, как того требует Конституция Российской Федерации (статья 17, часть 3; статья 19, части 1 и 2; статья 44, часть 3; статья 55, часть 3), гарантировать соблюдение баланса частных и публичных интересов, в том числе при снижении потребительских свойств земельного участка или его рыночной стоимости по причине ограничения прав собственников (правообладателей) в целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия, и тем самым защитить интересы как индивида, так и публичного субъекта.

При этом согласно пункту 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации (как в действующей редакции, так и в редакции, действовавшей до внесения в него изменений Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ) на Правительство Российской Федерации возложены обязанности по установлению порядка, в котором соответствующее возмещение должно осуществляться. Реализуя делегированные ему полномочия, Правительство Российской Федерации приняло постановление от 7 мая 2003 года № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков

убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц».

Следовательно, сам по себе пункт 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации, не устанавливающий оснований возмещения убытков, причиненных ограничением прав на земельные участки, не может расцениваться как нарушающий конституционные права заявительницы.

3.1. Вопрос об основаниях для возмещения убытков в связи с установлением по решению органов государственной власти или органов местного самоуправления ограничений прав собственников (правообладателей) земельных участков решается исходя из положений подпунктов 4 и 5 пункта 1 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации, о чем свидетельствует в том числе судебная практика. Между тем в системе действующего правового регулирования основанием к возмещению убытков могут быть как правомерные, так и противоправные действия названных органов. Притом что каждое из этих оснований предполагает самостоятельные (различные) условия возмещения возникших убытков, на федеральном законодательстве лежит обязанность по четкому нормативному регулированию порядка такого возмещения, который должен быть понятен как правообладателям земельных участков, так и правоприменителям.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что единообразное понимание, а значит, и применение правовой нормы обеспечивается соблюдением критерия ее определенности, ясности и недвусмысленности, который вытекает из конституционных принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства (статья 1, часть 1; статья 4, часть 2; статья 15, части 1 и 2; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации). Неоднозначность, нечеткость и противоречивость правового регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания,

допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, ведут к произволу. Тем самым ослабляются гарантии государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан. В этой связи самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы может быть вполне достаточно для признания такой нормы противоречащей Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 16 апреля 2015 года № 8-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П, от 16 марта 2018 года № 11-П, от 25 февраля 2019 года № 12-П и др.).

Реализация же положений подпунктов 4 и 5 пункта 1 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации – как свидетельствует правоприменительная практика – допускает возможность неоднозначной интерпретации их нормативного содержания. Такая неопределенность обусловлена, кроме прочего, отсутствием необходимой ясности в вопросе о правовой природе предусмотренного этой статьей института возмещения убытков при ограничении прав правообладателей земельных участков и, соответственно, о природе юридических оснований для компенсации, в частности, за правомерные действия органов государственной власти или органов местного самоуправления, которые носят по отношению к правообладателям земельных участков принудительный характер, – несмотря на то что законодательные предписания в сфере гарантий права собственности должны обладать максимальной степенью ясности, не допускающей противоречивого их толкования в правоприменительной практике.

Так, имевший место в деле И.С.Бутримовой подход, когда для возмещения убытков в соответствии с оспариваемыми положениями предполагается установление условий, требуемых для наступления ответственности за незаконные действия органов государственной власти или органов местного самоуправления, встречается и в иных судебных актах (постановления Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от

17 ноября 2011 года по делу № А19-3067/2011, Арбитражного суда Поволжского округа от 27 января 2014 года по делу № А12-13434/2013 и от 5 апреля 2018 года по делу № А55-29894/2015, Арбитражного суда Уральского округа от 13 июля 2016 года по делу № А76-3497/2014 и др.). В судебной практике отражено и иное понимание оспариваемых заявителем норм, при котором положения статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации рассматриваются судами в качестве частного случая положений статьи 16¹ ГК Российской Федерации, т.е. как предполагающие возмещение убытков, причиненных правомерными действиями органов государственной власти или органов местного самоуправления (постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 июля 2016 года по делу № А43-21632/2015, Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29 октября 2018 года по делу № А56-104231/2017 и от 28 февраля 2019 года по делу № А56-99977/2017, Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 сентября 2019 года по делу № А56-99977/2017 и др.).

Подобная неоднородность судебной практики свидетельствует об имеющейся неопределенности подпунктов 4 и 5 пункта 1 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации и о необходимости для федерального законодателя однозначно указать на условия возмещения вреда на их основании. Подтверждают указанную неопределенность и позиции органов государственной власти, принявших и подписавших нормативный правовой акт, который содержит оспариваемые положения.

Так, позиция полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации основана на том, что оспариваемые нормы не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку они не препятствуют собственнику земельного участка возместить в судебном порядке убытки, возникшие у него в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территории, по правилам компенсации вреда, причиненного правомерными действиями органов публичной власти, для чего от него не требуется доказательств

вины соответствующих органов и факта их незаконных действий, повлекших причинение вреда, как в случае применения мер гражданско-правовой ответственности. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации также отмечает, что положений, препятствующих эффективному и полному восстановлению имущественных прав заявительницы, оспариваемые нормы по своему буквальному смыслу не содержат.

В то же время полномочный представитель Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации исходит из того, что право заявительницы на получение компенсации нарушено действовавшим на момент причинения ей ущерба законодательством, которое не предусматривало специального порядка возмещения вреда, причиненного правомерными действиями органа государственной власти, установившего зоны охраны объекта культурного наследия, в связи с чем делает вывод о несоответствии оспариваемых норм статьям 2, 8, 19, 34, 35, 55 и 56 Конституции Российской Федерации.

4. Таким образом, подпункты 4 и 5 пункта 1 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации – в силу неопределенности их нормативного содержания в системе действующего правового регулирования и с учетом их противоречивого истолкования в правоприменительной практике – не позволяют однозначно определить условия возмещения убытков в случае ограничения прав правообладателей земельного участка правомерными действиями органа государственной власти или органа местного самоуправления в связи с установлением зоны охраны объекта культурного наследия и потому не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3) и 55 (часть 3).

Для приведения правового регулирования, касающегося условий возмещения убытков, причиненных правомерными действиями органа государственной власти или органа местного самоуправления по ограничению прав правообладателей земельного участка, в соответствие с критерием определенности правовых норм федеральному законодателю надлежит –

исходя из требований Конституции Российской Федерации и принимая во внимание правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в настоящем Постановлении, – внести в действующее законодательство необходимые изменения. При этом федеральный законодатель не лишен возможности на основе объективного и разумного оправдания различий в правах предусмотреть для особых случаев возмещения убытков, причиненных правомерными действиями органов государственной власти или органов местного самоуправления, особенности порядка определения состава и размера таких убытков.

Впредь до внесения в законодательство необходимых изменений, вытекающих из настоящего Постановления, основанием для возмещения убытков, причиненных собственникам земельных участков ограничением их прав на землю органом государственной власти или органом местного самоуправления по причине правомерного установления или изменения зоны охраны объекта культурного наследия, является само наличие убытков, вызванных правомерными действиями этого органа.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 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 подпункты 4 и 5 пункта 1 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3) и 55 (часть 3), в той мере, в какой содержащиеся в них положения о возмещении убытков в случае ограничения прав собственника земельного участка правомерными действиями органа государственной власти или органа местного самоуправления в связи с установлением зоны охраны объекта культурного наследия – в системе действующего правового регулирования и с учетом их истолкования в правоприменительной практике – в силу своей

неопределенности не позволяют однозначно определить условия такого возмещения.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и принимая во внимание правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование изменения в части условий возмещения убытков, причиненных правомерными действиями органа государственной власти или органа местного самоуправления по ограничению прав собственника земельного участка.

Впредь до внесения соответствующих изменений основанием для возмещения убытков, причиненных собственникам земельных участков ограничением их прав на землю органом государственной власти или органом местного самоуправления по причине правомерного установления или изменения зоны охраны объекта культурного наследия, является само наличие убытков, вызванных правомерными действиями этого органа.

3. Признать пункт 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации, позволяющий Правительству Российской Федерации определять порядок возмещения убытков, предусмотренных данной статьей, не противоречащим Конституции Российской Федерации.

4. Правоприменительные решения по делу гражданки Бутримовой Ирины Степановны, основанные на положениях подпунктов 4 и 5 пункта 1 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке в соответствии с абзацем вторым пункта 2 резолютивной части настоящего Постановления.

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). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 11-П



Конституционный Суд
Российской Федерации