



Именем  
Российской Федерации

# ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242<sup>2</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма

город Санкт-Петербург

3 июля 2019 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, 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, 47<sup>1</sup>, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 ГК Российской Федерации, пункта 4 статьи 242<sup>2</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85

Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба администрации городского округа Верхняя Пышма. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

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

у с т а н о в и л :

1. Гражданский кодекс Российской Федерации в статье 15 предусматривает возможность требовать полного возмещения убытков, причиненных лицу, чье право нарушено, в статье 16 возлагает на Российскую Федерацию, соответствующий ее субъект или муниципальное образование обязанность возместить убытки, причиненные гражданину либо юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или их должностных лиц, в том числе издания противоречащего закону или иному правовому акту акта такого органа, а в статье 1069 устанавливает ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами. В свою очередь, Бюджетный кодекс Российской Федерации в пункте 4 статьи 242<sup>2</sup> закрепляет порядок исполнения судебных актов по искам к муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину либо юридическому лицу незаконными действиями (бездействием) органов местного самоуправления или их должностных лиц.

Согласно части 10 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вновь

образованных муниципальных образований с даты, начиная с которой они приступают к исполнению полномочий в соответствии с частью 5 его статьи 84, являются правопреемниками органов и должностных лиц местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, осуществлявших на территориях этих муниципальных образований полномочия по решению вопросов местного значения на основании законодательных актов Российской Федерации, а имущественные обязательства органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, возникающие в силу правопреемства, определяются передаточным (разделительным) актом.

1.1. Конституционность названных норм оспаривает администрация городского округа Верхняя Пышма.

Как следует из представленных материалов, гражданин С.Г.Рязанов обратился в Кировский районный суд города Екатеринбурга с иском к ПАО «Газпром», ООО «Газпром трансгаз Екатеринбург» и городскому округу Верхняя Пышма в лице администрации этого муниципального образования о взыскании убытков, связанных с необходимостью сноса самовольных построек, возведенных им в 1984 году на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства и расположенном в охранной зоне опасного производственного объекта – магистрального газопровода. Решением названного суда от 29 августа 2017 года, с которым согласились суды вышестоящих инстанций, в пользу истца с администрации городского округа Верхняя Пышма взыскано 3 615 749 руб. 95 коп.

Суды исходили из того, что местные органы власти должны были своевременно довести до сведения граждан информацию о наличии ограничений в использовании земельных участков, находящихся в охранной зоне. С.Г.Рязанов не был должным образом информирован о таких ограничениях, хотя государственная приемка газопровода произведена в 1972 году, за несколько лет до предоставления (1978 год) ему участка для ведения садоводства. На основании этого суды посчитали, что именно администрация городского округа Верхняя Пышма, как правопреемник

Верхнепышминского городского Совета народных депутатов, несет ответственность за причинение убытков, обусловленных сносом строений, возведенных С.Г.Рязановым в охранной зоне, добросовестность, разумность и осмотрительность действий которого не отрицалась судами, исходящими из того, что строительство не требовало предварительного согласования и гражданин не был заранее предупрежден органами публичной власти о невозможности возведения построек, а следовательно, не знал и не должен был знать о невозможности возведения жилого дома в непосредственной близости от газопровода на предоставленном ему участке; право собственности на возведенный жилой дом было зарегистрировано в установленном законом порядке, а претензии к гражданину со стороны организации, эксплуатирующей газопровод, были предъявлены значительно позже возведения данного дома.

По мнению заявителя, считающего правопреемником местных Советов народных депутатов РСФСР исключительно органы государственной, но не муниципальной власти, оспариваемые законоположения – в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они служат нормативным основанием для возложения на орган местного самоуправления обязательств по возмещению гражданам убытков, причиненных решениями (действиями) местных органов государственной власти РСФСР, – ставят под сомнение должное финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления соразмерно его полномочиям, порождают угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их обязанностей, включая создание условий для реализации прав и свобод человека и гражданина (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), нарушают принцип самостоятельности местного самоуправления и право граждан на его осуществление, а потому противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 19 (часть 1), 130 (часть 1), 132 и 133.

1.2. Оспаривая конституционность пункта 4 статьи 242<sup>2</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющей в том числе особенности

исполнения судебных актов по искам к муниципальным образованиям, заявитель ссылается на то, что исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства местных бюджетов при указанных им обстоятельствах ведет к дефициту бюджета и не позволяет в полной мере удовлетворить законные интересы других граждан, которые требуют привлечения таких средств.

Между тем в адресованных Конституционному Суду Российской Федерации жалобах неоднократно утверждалось, что порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, который в своей основе установлен главой 24<sup>1</sup> данного Кодекса, не обеспечивает эффективного исполнения судебных актов по искам к муниципальным образованиям, поскольку наделяет их необоснованными привилегиями в этом вопросе.

Вынося решения по этим жалобам, Конституционный Суд Российской Федерации опирался на следующие правовые позиции. Вынесение судебного акта может порождать коллизию между такими конституционными ценностями, как своевременность и полнота его исполнения, с одной стороны, и стабильность финансовых основ реализации публичной властью возложенных на нее функций, включая безусловное гарантирование конституционно-правового статуса личности, – с другой. Эта коллизия, принимая во внимание недопустимость умаления ни одной из названных ценностей, подлежит разрешению в том числе на основе закрепленного в статье 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина, а значит, и права на судебную защиту не должно нарушать права и свободы других лиц. В связи с этим в процессе исполнения судебного акта во всяком случае должна сохраняться возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, с тем чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих структур (решения и действия которых стали причиной вынесения судебного акта) и не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием

прав и свобод человека и гражданина. В то же время при выборе того или иного механизма исполнительного производства законодатель не может действовать произвольно, а должен стремиться к непротиворечивому регулированию отношений в этой сфере, созданию для них стабильной правовой основы и не вправе ставить под сомнение конституционный принцип исполнимости судебного акта (Постановление от 14 июля 2005 года № 8-П).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, положения статьи 242<sup>2</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации направлены на гарантирование полного исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства местных бюджетов и в этих целях во взаимосвязи с иными нормами данного Кодекса ориентируют органы местного самоуправления на включение в состав расходов местного бюджета на соответствующий год бюджетных ассигнований на исполнение судебных актов по искам к муниципальным образованиям. Кроме того, для случаев превышения сумм взыскания по судебному акту объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели решением о бюджете, они предусматривают механизм оперативной корректировки исполнения местного бюджета, который предполагает внесение изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в решение о местном бюджете в соответствии с решением руководителя финансового органа муниципального образования. При отсутствии или недостаточности в бюджете бюджетных ассигнований на соответствующие цели глава муниципального образования и его представительный орган обязаны обеспечить исполнение судебного акта в порядке осуществления расходов, не предусмотренных бюджетом (Определение от 1 октября 2009 года № 1312-О-О).

С учетом изложенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющих свою силу, пункт 4 статьи 242<sup>2</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации, как позволяющий принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, с тем чтобы реализация гражданами и юридическими лицами права

на судебную защиту не остановила деятельность органов местного самоуправления, в том числе по обеспечению конституционных прав и свобод, не может расцениваться – принимая во внимания необходимость обеспечения исполнения судебного решения как неотъемлемого элемента содержания права на судебную защиту – в качестве нарушающего права муниципальных образований. Следовательно, производство по настоящему делу в части проверки конституционности названной нормы подлежит прекращению на основании статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Таким образом, принимая во внимание требования статей 74, 96 и 97 данного Федерального конституционного закона, статьи 15, 16 и 1069 ГК Российской Федерации и часть 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являются предметом рассмотрения по настоящему делу в той мере, в какой на основании этих норм в их системном единстве решается вопрос о возложении на муниципальное образование обязанности возместить гражданину за счет местного бюджета ущерб, причиненный в связи со сносом по решению суда принадлежащих ему построек, возведенных на земельном участке, предоставленном местными органами государственной власти РСФСР для ведения садоводства и расположенном в охранной зоне опасного производственного объекта.

2. Конституция Российской Федерации, исходя из понимания местного самоуправления как одной из основ конституционного строя России, признает и гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и предусматривает, что его органы не входят в систему органов государственной власти (статья 12). Местное самоуправление обеспечивает решение населением вопросов местного значения, его органы самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, решают иные вопросы местного значения, а также

могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (статьи 130 и 132 Конституции Российской Федерации).

С точки зрения своего конституционно-правового статуса местное самоуправление является обязательной на всей территории России формой публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными и региональными органами государственной власти участвуют в конституционно закрепленных пределах в осуществлении на соответствующей территории функций демократического, правового и социального государства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 года № 13-П).

По смыслу приведенных норм Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 53 о праве на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, каждый имеет право и на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) муниципальных органов и их должностных лиц. То обстоятельство, что это объективно ведет к уменьшению финансовых ресурсов, предназначенных для решения вопросов местного значения, не может рассматриваться как основание для отказа в защите данного права.

По своей юридической природе обязательства, возникающие в рамках гражданско-правового института возмещения вреда, в частности причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, представляют собой правовую форму реализации гражданско-правовой ответственности, к которой привлекается причинитель вреда. Применение норм о возмещении такого вреда предполагает наличие как общих условий деликтной, т.е.



внедоговорной, ответственности (наличие вреда, противоправность действий его причинителя, причинная связь между вредом и противоправными действиями, вина причинителя), так и специальных ее условий, связанных с особенностями субъекта ответственности, характером содеянного и т.д.

Сами по себе положения статей 15, 16 и 1069 ГК Российской Федерации, регламентируя вопросы возмещения вреда, причиненного в том числе органами публичной власти, направлены, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, на защиту прав потерпевших в деликтных обязательствах, обеспечение закрепленного в статье 35 Конституции Российской Федерации принципа охраны права частной собственности законом, реализацию требований ее статей 52 и 53 (определения от 4 июня 2009 года № 1005-О-О, от 19 июня 2012 года № 1177-О и № 1193-О, от 19 ноября 2015 года № 2699-О, от 28 января 2016 года № 157-О, от 16 января 2018 года № 7-О и др.). От исследования же фактических обстоятельств, подтверждающих или опровергающих обоснованность притязаний граждан на взыскание в их пользу понесенных ими убытков, Конституционный Суд Российской Федерации воздерживается в силу статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», притом что возложение на органы публичной власти обязанности возмещения ущерба, причиненного гражданину сносом принадлежащих ему построек, должно быть обусловлено в том числе тем, что судом не отрицается добросовестность гражданина, его должные разумность и осмотрительность при их возведении.

3. По смыслу статьи 12 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 130–132, законодатель, регулируя вопросы правопреемства государственных органов и органов местного самоуправления, обязан обеспечить сохранение непрерывности осуществления властных функций.

Действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принят на смену одноименному Федеральному закону от 28

августа 1995 года № 154-ФЗ, утратившему силу, и внес существенные изменения в правовое регулирование в этой сфере, включая территориальную организацию и систему органов местного самоуправления, что и обусловило появление в нем главы 12 «Переходные положения», определяющей, в частности, особенности осуществления местного самоуправления в переходный период и конкретизирующей формы реализации его норм (статьи 84 и 85).

Положения части 10 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, рассматриваемые в системной связи с пунктом 1 части 1 той же статьи и частью 4 статьи 84 данного Федерального закона, а также частью 5 его статьи 34 об органах местного самоуправления, призваны регулировать отношения, возникающие между органами вновь образованных муниципальных образований, которые наделены соответствующим статусом и границы которых установлены после принятия данного Федерального закона, и их непосредственными правопродшественниками – органами муниципальных образований, существовавших на момент его принятия. Однако на территориях вновь образованных муниципальных образований публично-правовые полномочия по решению вопросов местного значения осуществляли не только органы и должностные лица местного самоуправления, но и – ранее – иные органы и должностные лица, включая Советы народных депутатов. Применяя институт правопреемства к отношениям, связанным с возмещением в настоящее время ущерба, возникшего как результат отдаленных во времени действий (бездействия) местных органов власти, следует учитывать имевшие место на рубеже веков масштабные конституционные преобразования, а равно принципиальные различия в организации публичной власти советского периода и современной публичной власти, состоящей из двух уровней – государственного и муниципального.

Так, согласно Конституции СССР 1977 года местные Советы народных депутатов являлись частью единой системы органов государственной власти и, в том числе совместно с подотчетными им исполнительными комитетами,

решали все вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, осуществляли руководство деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, обеспечивали комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории, имели право в пределах предоставленных полномочий принимать решения, обязательные для исполнения всеми расположенными на территории Совета предприятиями, учреждениями и организациями, а также должностными лицами и гражданами (статьи 89, 91, 146–150). Аналогичным образом правовой статус местных Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов был закреплён и Конституцией РСФСР 1978 года (статьи 85, 87, 137–144).

С принятием Закона РСФСР от 24 мая 1991 года № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» и Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» местные Советы народных депутатов были отнесены к органам местного самоуправления и исключены из системы органов государственной власти. При этом права и обязанности местных Советов народных депутатов как государственных органов в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах переходили к местным Советам народных депутатов как органам местного самоуправления (с изменениями, предусмотренными новыми законодательными актами). Указами Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривалось, что деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет соответствующая местная администрация.

Тем не менее перемены, произошедшие в организации местной власти, изменение правовой природы и полномочий органов, осуществляющих

публичную власть на местах, сами по себе не предполагают лишения гражданина права на возмещение вреда, который в качестве последствия незаконных действий (бездействия) уже не существующих органов власти возник для него в настоящее время. Иное противоречило бы вытекающим из статей 2, 17, 18, 45, 52, 53 и 55 Конституции Российской Федерации гарантиям государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, запрету произвольного их ограничения, требованиям справедливости юридической ответственности и ее соразмерности конституционно значимым целям. С учетом названных конституционных предписаний правопреемство в широком своем значении должно пониматься в части ответственности муниципальных образований за действия (бездействие), совершенные их предшественниками – носителями публичной власти на соответствующей территории.

Решение вопроса правопреемства государственных органов и органов местного самоуправления в вопросах ответственности за решения, принятые до разграничения публичной власти на государственную и местную, в правовом регулировании и практике его применения в любом случае должно основываться на вытекающих из статей 17, 19 и 55 Конституции Российской Федерации принципах справедливости, правовой определенности, разумности и соразмерности. Кроме того, принимаемые в этой сфере решения должны соотноситься с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых

возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П).

Поэтому, в частности, обязанность муниципальных образований возместить за счет местного бюджета гражданам ущерб в связи со сносом принадлежащих им построек, возведенных ранее в нарушение установленных требований в охранной зоне опасного производственного объекта на земельном участке, предоставленном для целей садоводства местными органами государственной власти РСФСР, может возникать только в том случае, если полномочия этих органов осуществлялись в той сфере, которая фактически относится в настоящее время к вопросам местного значения. Иное могло бы привести к нарушению гарантий местного самоуправления, закрепленных статьями 12, 130, 131 и 132 Конституции Российской Федерации.

4. При рассмотрении гражданского дела с участием администрации городского округа Верхняя Пышма суд пришел к выводу, что исполнительный комитет Верхнепышминского городского Совета народных депутатов выделял земельные участки для ведения садоводства без учета расположения трассы газопровода и не доводил до сведения граждан информацию об ограничениях в их использовании, а в дальнейшем исполнительный комитет и созданные позднее органы местного самоуправления Верхней Пышмы не осуществляли контроль за использованием участков. При этом в тот период предоставление земельных участков, находящихся вблизи опасного производственного объекта, равно как и информирование о наличии соответствующих ограничений, относилось к ведению местных Советов народных депутатов и их исполнительных органов. Надо, однако, иметь в виду, что в число местных Советов входили не только городские, сельские, поселковые и им подобные Советы, место

которых в системе власти, по крайней мере с точки зрения территориальных пределов компетенции, в дальнейшем заняли органы местного самоуправления, но и областные и равные им по уровню Советы, ставшие органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Земельный участок под коллективный сад для рабочих и служащих Свердловского машиностроительного завода был выделен в 1978 году по решению исполнительного комитета Верхнепышминского городского Совета народных депутатов на основании постановления Совета Министров РСФСР и ВЦСПС от 18 марта 1966 года № 261 «О коллективном садоводстве рабочих и служащих в РСФСР». В силу его пункта 1 Советам Министров автономных республик, крайисполкомам, облисполкомам, горисполкомам, райисполкомам и Советам профсоюзов предлагалось принять меры к дальнейшему развитию коллективного садоводства рабочих и служащих, особенно вблизи городов, промышленных центров и рабочих поселков, выявить земли для организации коллективных садов и в зависимости от наличия свободных земель и других местных условий отводить предприятиям, учреждениям и организациям земельные участки, а также осуществлять повседневный контроль за правильностью их использования, возведением на них строений.

Согласно Земельному кодексу РСФСР 1970 года исполнительные комитеты городских Советов народных депутатов предоставляли земельные участки из земель городов (статья 13). Государственный же контроль за использованием всех земель осуществлялся Советами народных депутатов всех уровней, их исполнительными и распорядительными органами в соответствии с их компетенцией, а также специально уполномоченными на то государственными органами в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР (статья 41 Земельного кодекса РСФСР 1970 года; пункт 2 Положения о государственном контроле за использованием земель, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 14 мая 1970 года № 325; статьи 2 и 29 Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»).

В дальнейшем полномочия, касающиеся землепользования и градостроительства, контроля и надзора в этой сфере, закреплялись как за органами местного самоуправления, так и за государственными органами.

Так, Законом Российской Федерации от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» к вопросам местного значения были отнесены, в частности, определение порядка предоставления и изъятия земельных участков, распоряжения земельными участками, утверждение планов и правил застройки населенных пунктов на подведомственной территории (полномочия Советов народных депутатов) (статьи 49, 55 и 66); предоставление в пожизненное наследуемое владение, бессрочное (постоянное) и временное пользование, передача в собственность и сдача в аренду, изъятие земельных участков, регистрация права собственности на землю, права землевладения, землепользования, договоры на временное пользование земельными участками и договоры их аренды, организация ведения земельного кадастра (полномочия администрации) (статьи 51, 52, 60, 61 и 71).

В соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к числу предметов ведения местного самоуправления относилось владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, регулирование планировки и застройки территории муниципального образования, контроль за использованием земель на этой территории (подпункты 2, 9 и 11 пункта 2 статьи 6). Одноименный Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ также относит к вопросам местного значения городского округа владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, утверждение правил землепользования и застройки, осуществление муниципального земельного контроля в границах округа, принятие решения о сносе самовольной постройки (пункты 3 и 26 части 1 статьи 16).

В силу Федерального закона от 29 июля 2017 года № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предоставление садоводческому или огородническому товариществу и его членам земельных участков осуществляется в порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации и данным Федеральным законом, в зависимости от того, в государственной или муниципальной собственности находится участок. Предоставление земельных участков для садоводства за счет земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, было предусмотрено и ранее – Федеральным законом от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (статья 14).

Вопрос о принадлежности земли, ранее находящейся в государственной собственности, получил разрешение в Федеральном законе от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю», позднее утратившем силу, в Земельном кодексе Российской Федерации и Федеральном законе от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Данный Кодекс предусматривает, что органы местного самоуправления управляют и распоряжаются земельными участками, находящимися в муниципальной собственности (пункт 2 статьи 11); в муниципальной собственности находятся земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, а также право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю и которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством (пункт 1 статьи 19); предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа



осуществляется в случае предоставления участка, образованного в соответствии с проектом межевания территории и являющегося участком общего назначения, расположенным в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, в общую долевую собственность лицам, являющимся собственниками участков, расположенных в границах такой территории, пропорционально площади этих участков (подпункт 3 статьи 39<sup>5</sup>).

Неразграниченные земли по-прежнему составляют значительную часть земельного фонда страны. Земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, предоставляются гражданам и юридическим лицам органами местного самоуправления, если находятся на соответствующей муниципальной территории. Такое полномочие возложено на органы местного самоуправления статьей 3<sup>3</sup> Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», при этом предоставление указанных участков не было отнесено к вопросам местного значения. Вместе с тем такие вопросы местного значения, как утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства и реконструкции, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, резервирование земель и изъятие земельных участков для муниципальных нужд, муниципальный земельный контроль, хотя и тесно связаны с земельными правоотношениями, но не включают в себя собственно предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Соответственно, нельзя отрицать, что в настоящее время органы местного самоуправления выполняют функции по предоставлению земельных участков, относящихся к публичной собственности, включая те участки, которые предоставляются гражданам для собственных нужд в коллективном садоводстве. Однако правовое регулирование этих их функций

в части, относящейся к участкам, государственная собственность на которые не разграничена (что в наибольшей степени соотносимо с предоставлением участков в период, когда местного самоуправления в современном его понимании не существовало), не позволяет рассматривать эти функции как безусловно связанные именно с решением вопросов местного значения.

4.1. В соответствии с действующим правовым регулированием контроль за соблюдением требований земельного законодательства, будучи самостоятельным видом контроля, осуществляется как государственными, так и муниципальными органами.

Государственные органы вправе применять меры административного воздействия в этой сфере (статьи 23.15 и 23.21 КоАП Российской Федерации), осуществляют земельный надзор за соблюдением названных требований при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности (подпункт «д» пункта 3 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 года № 1).

Органы местного самоуправления обладают меньшим объемом полномочий. Так, согласно пунктам 5 и 6 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации в случае выявления в ходе проведения проверки в рамках муниципального земельного контроля нарушения названных требований, за которое законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, в акте проверки указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения и копия данного акта направляется в орган государственного земельного надзора для принятия решения о привлечении виновного лица к ответственности. Ограничены муниципальные органы и в основаниях для проведения внеплановых проверок. Кроме того, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в кассационном определении от 8 июня 2018 года № 50-КГ18-3, опираясь на положения той же статьи, пришла к выводу, что должностные лица органов

муниципального земельного контроля, в отличие от органов государственного земельного надзора, не имеют права выносить в отношении граждан обязательные для исполнения предписания.

Таким образом, вопросы, связанные с земельным контролем, получили разрешение на началах взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти, требуемого для наиболее эффективного решения общих задач по использованию и сохранению земли, которая является основой жизни и деятельности народа (статья 9, часть 1, Конституции Российской Федерации).

4.2. Запрет на строительство зданий, сооружений в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения (необходимость получения соответствующего разрешения) был предусмотрен Правилами охраны магистральных газопроводов, утвержденными постановлением Совета Министров СССР от 12 апреля 1979 года № 341 (пункт 23), Положением о землях транспорта, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 8 января 1981 года № 24 (пункт 11), СНиП II-45-75 «Магистральные трубопроводы. Нормы проектирования» (таблица 5), а затем – Земельным кодексом Российской Федерации (пункт 6 статьи 90) и Федеральным законом от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (статья 28).

Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1969 года и Земельный кодекс РСФСР 1970 года предусматривали, в статьях 46 и 118 соответственно, ведение уполномоченными государственными органами государственного земельного кадастра, содержащего совокупность достоверных и необходимых сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель. Вместе с тем согласно пункту 6 Правил охраны магистральных газопроводов и пункту 26 Положения о землях транспорта материалы о фактическом положении трубопроводов (исполнительная съемка) передавались исполнительным комитетам районных, городских, районных в городах Советов народных депутатов для нанесения трасс трубопроводов (но не охранных зон и минимальных расстояний) на

районные карты землепользований. При этом не обеспечивались публичность и общедоступный характер сведений о местонахождении трубопроводов, об ограничениях в использовании земельного участка в связи с наличием в непосредственной близости газопровода как опасного производственного объекта.

В федеральных законах от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и от 2 января 2000 года № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» был провозглашен принцип открытости сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним и в государственном земельном кадастре, но и в этих нормативных правовых актах отсутствовало прямое указание на публичность сведений о границах минимальных расстояний до трубопроводов, в пределах которых запрещено строительство, и включении соответствующей информации в государственный земельный кадастр.

Лишь с принятием Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» можно связать введение 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, в границах которых вводится особый режим использования земельных участков, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, несовместимые с целями установления зон, а также зоны минимальных расстояний до магистральных или промышленных газопроводов, 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.

Одновременно Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» дополнен статьей 71<sup>1</sup> «Особенности внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о местоположении границ минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов», в силу которой до 1 сентября 2019 года в реестр границ вносятся сведения о местоположении границ минимальных расстояний до магистральных и промышленных трубопроводов, а в дальнейшем – при поступлении от уполномоченного органа государственной власти решения об установлении зоны минимальных расстояний до этих трубопроводов – в Единый государственный реестр недвижимости вносятся сведения о такой зоне и исключаются сведения о границах минимальных расстояний до этих трубопроводов. При этом согласно пункту 21 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации правообладатели земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, находящихся в границах зоны с особыми условиями использования территории, должны быть уведомлены уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами (Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, ее территориальные органы) о внесении сведений о данной зоне в Единый государственный реестр недвижимости в порядке, установленном Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Следовательно, действующее законодательство содержит необходимые правовые механизмы, обеспечивающие информирование собственников и иных владельцев соответствующих земельных участков о наличии ограничений в пользовании ими. Однако в полном объеме такие механизмы начали функционировать лишь с момента вступления в силу указанных положений Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ, что подтверждает их ранее существовавшую недостаточность.

5. Трудности разрешения споров в этой сфере предопределяются не только противоречивой правоприменительной практикой, но и динамикой правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Изменения в экономической политике государства и сопутствующие им законодательные новеллы повлекли возможность появления на земельных участках, предназначенных для садоводства, где изначально допускались только садовые домики для сезонного использования, более капитальных построек. Определенная либерализация порядка возведения и регистрации построек на этих участках сопровождалась известной недостаточностью правовых инструментов, позволяющих органам публичной власти на местах предотвратить возведение не отвечающих установленным требованиям зданий и сооружений в зонах с особыми условиями использования территорий.

5.1. До 1990 года на садовых земельных участках, исходя из их целевого назначения, могли возводиться только одноэтажные летние садовые домики, размеры которых жестко нормировались типовыми уставами садоводческого товарищества (постановления Совета Министров РСФСР от 11 ноября 1985 года № 517 и от 31 марта 1988 года № 112). Изменения в отношениях собственности, происшедшие в стране и нашедшие отражение в законодательстве, повлекли изменения в статусе садовых земельных участков и расположенных на них жилых строений: Закон РСФСР от 24 декабря 1990 года № 443-1 «О собственности в РСФСР» установил, что на территории РСФСР отношения собственности на землю, предметы потребления и иное имущество регулируются законами РСФСР (пункт 1 статьи 1), а количество и стоимость имущества, приобретенного гражданином в соответствии с законом или договором, не ограничиваются (пункт 2 статьи 10).

Принятым в 1994 году Гражданским кодексом Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьей 35, предусмотрено, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом, он вправе по своему

усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц (пункты 1 и 2 статьи 209); в собственности граждан может находиться любое имущество, за исключением отдельных его видов, а количество и стоимость имущества, находящегося в собственности граждан, не ограничиваются, за исключением случаев, когда такие ограничения установлены федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (пункты 1 и 2 статьи 213).

В новых социально-экономических условиях законодательство уже не предполагает ограничений предельных размеров жилых строений, возводимых на садовых земельных участках, но требует соблюдения строительных норм и правил (пункт 1 статьи 263 ГК Российской Федерации), которые унифицированно регламентируют соответствующие вопросы (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 7-П).

Вместе с тем характеристика построек, возведенных в зонах с особыми условиями использования территорий, безусловно, влияет и на размер ущерба, подлежащего возмещению гражданам в случае сноса таких построек при условии проявления ими должной добросовестности, разумности и осмотрительности при их возведении.

5.2. Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества», дополнив Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» статьей 25<sup>3</sup>, ввел упрощенную процедуру государственной регистрации права собственности на здания и сооружения, для строительства и реконструкции которых в соответствии с законодательством Российской Федерации не требуется выдачи разрешения

на строительство: к их числу были отнесены объекты недвижимого имущества, созданные на земельном участке, предназначенном для ведения дачного хозяйства или садоводства (пункт 3); для государственной регистрации права собственности на эти объекты достаточно было представить в уполномоченный орган правоустанавливающий документ на земельный участок, на котором расположен данный объект, и декларацию о данном объекте – в качестве документа, подтверждающего факт его создания и содержащего его описание (пункты 1 и 3). Приказами Минэкономразвития России от 15 августа 2006 года № 232 и от 3 ноября 2009 года № 447 – в порядке реализации абзаца четвертого пункта 4 статьи 18 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» – была утверждена форма декларации и указания (пояснения) по ее заполнению.

Названные статьи Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» утратили силу согласно Федеральному закону от 3 июля 2016 года № 361-ФЗ с 1 января 2017 года, т.е. с даты вступления в силу Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», который – во взаимосвязи со статьей 51<sup>1</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации, введенной Федеральным законом от 3 августа 2018 года № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», – предусматривает необходимость направления в уполномоченные органы уведомлений о планируемых строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства и садовых домов и уведомлений об окончании строительства или реконструкции этих объектов, чьи параметры подлежат проверке уполномоченными органами на предмет соответствия градостроительным требованиям, предельным параметрам строительства и другим ограничениям.



Вместе с тем применительно к ранее возведенным объектам индивидуального жилищного строительства и садовым домам законодатель предусмотрел исключение. Согласно части 7 статьи 16 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 340-ФЗ до 1 марта 2019 года допускалось осуществление государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав на жилые строения, жилые дома, созданные на земельных участках, предоставленных для ведения садоводства, дачного хозяйства, без направления уведомлений о планируемых строительстве или реконструкции этих объектов и уведомлений об окончании их строительства или реконструкции.

Соответственно, реальные законодательные гарантии эффективности организационно-властного инструментария, позволяющего органам публичной власти на местах отреагировать на планируемое строительство и пресечь его в охранных зонах опасных производственных объектов, в том числе трубопроводов, до недавнего времени не были сформированы в должной мере.

6. Таким образом, полномочия по предоставлению земельных участков и земельному контролю не могут рассматриваться – ни в действующем законодательстве, ни в правовом регулировании прежних лет – исключительно как связанные с разрешением вопросов местного значения, а значит, орган местного самоуправления не должен в качестве единственного правопреемника нести всю полноту ответственности за действия (бездействие) органов государственной власти РСФСР на местах, при которых были выделены земельные участки для ведения садоводства и не обеспечен контроль за соблюдением ограничений при возведении на их территории построек. Само по себе возведение гражданами построек в зоне минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов осуществлялось на определенном историческом этапе в условиях неразвитости нормативно-правового регулирования деятельности местных органов власти по предотвращению такого строительства, а также недостаточности законодательно установленных мер по обеспечению публичной доступности в

земельных правоотношениях сведений об ограничениях на возведение построек в привязке к конкретным земельным участкам. Ответственность за непринятие таких мер, повлекшее негативные последствия для граждан, не может быть снята с государственных органов, призванных в силу своего особого публично-правового статуса обеспечивать правовую основу для реализации гражданами их прав и обязанностей, включая право собственности и обязанность выполнять нормативные предписания, которые должны быть доведены в надлежащей форме и с необходимыми для исполнения ориентирами до сведения граждан.

Изложенное не снимает доли ответственности с органов публичной власти на местах как с допустивших возведение гражданами построек, которые впоследствии были снесены в связи с несоответствием их возведения нормативным требованиям, притом что граждане действовали добросовестно, разумно и осмотрительно. Названные органы и ранее обладали определенными возможностями в данной сфере, если не в части пресечения возведения таких построек, то в части предупреждения граждан о негативных для них последствиях такого возведения, что вытекает из природы этих органов как наиболее приближенных к населению. Тем не менее возложение в таких случаях исключительно на муниципальные образования обязанности возместить за счет средств местного бюджета ущерб, причиненный гражданам, не основывается на принципах справедливости, правовой определенности, разумности и соразмерности, не согласуется с существующим разграничением полномочий между уровнями публичной власти, а потому взаимосвязанные положения статей 15, 16 и 1069 ГК Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в данном аспекте не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 12, 19 (часть 1), 53 и 55 (часть 3).

Вопрос о распределении между уровнями (органами) публичной власти обязанностей по возмещению гражданам – при условии должной добросовестности, разумности и осмотрительности с их стороны – ущерба в случае сноса построек, возведенных в нарушение установленных требований,

на земельном участке, предоставленном местными органами государственной власти РСФСР для ведения садоводства и расположенном в охранной зоне опасного производственного объекта, надлежит урегулировать федеральному законодателю, с тем чтобы бремя такого возмещения не ложилось лишь на муниципальные образования, принимая во внимание правовые позиции, выраженные в настоящем Постановлении, на основе конституционных требований справедливости и пропорциональности.

Осуществляя такое регулирование, законодатель не лишен возможности установить в качестве общего правила конкретную пропорцию распределения возмещения соответствующего ущерба между публичными образованиями, относящимися к разным уровням публичной власти.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации учитывает, что согласно пункту 3 части 41 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в случае сноса зданий, сооружений, возведенных в границах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (за исключением зданий, сооружений, в отношении которых принято решение о сносе самовольной постройки), убытки, причиненные гражданам и юридическим лицам – собственникам этих зданий, сооружений, возмещаются уполномоченными органами государственной власти, органами местного самоуправления, предоставившими земельный участок, вид разрешенного использования которого допускает строительство зданий, сооружений, или принявшими решение об изменении вида разрешенного использования земельного участка на вид разрешенного использования, предусматривающий такое строительство, если для возведения зданий, сооружений в соответствии с законодательством не требуется получения разрешения на строительство. Однако приведенная норма не решает вопроса о разграничении указанных обязанностей между органами государственной власти и органами местного самоуправления в контексте настоящего Постановления, поскольку названным законоположением не вносятся какие-

либо изменения и дополнения в ранее изданные законы, оно не имеет обратной силы и оставляет неурегулированными отношения, связанные с возмещением вреда, причиненного собственникам указанных зданий, сооружений, в случае, когда соответствующий земельный участок был предоставлен не теми органами публичной власти, к которым предъявлен иск о возмещении вреда, а их правопреемниками, в том числе местными органами государственной власти РСФСР.

Руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации – имея в виду, что защита прав и законных интересов муниципальных образований не может ограничивать право граждан на возмещение ущерба в связи со сносом построек, если такое право подтверждено решением суда, – полагает возможным установить, что впредь до введения законодательного регулирования, предусмотренного настоящим Постановлением, суды при рассмотрении требований о возмещении ущерба, причиненного сносом построек, возведенных в границах охранных зон по причине ненадлежащего исполнения своих обязанностей органами власти на местах до разделения публичной власти на муниципальную и государственную, должны исходить из оспоренных в настоящем деле норм с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, в том числе во всяком случае учитывать влияние на соответствующие негативные последствия применительно к конкретным правоотношениям отмеченных в настоящем Постановлении недостатков нормативного правового регулирования, действующего на момент возведения постройки и ее последующей эксплуатации, избегая возложения исключительно на муниципальное образование обязанности возместить гражданину ущерб за счет местного бюджета. При этом, поскольку абзацем вторым части третьей статьи 40 ГПК Российской Федерации предусмотрено, что в случае невозможности рассмотрения дела без участия ответчика или ответчиков в связи с характером спорного правоотношения суд привлекает его или их к участию в деле по своей инициативе, при рассмотрении заявлений

о возмещении ущерба в рассматриваемом случае суды должны привлекать в качестве соответчиков соответствующие государственные органы, если в исковом заявлении гражданина в качестве ответчика будет указано только муниципальное образование.

В то же время настоящее Постановление само по себе не ограничивает право граждан на возмещение ущерба, связанного со сносом построек, возведенных ими в нарушение установленных требований, но при добросовестности, разумности и осмотрительности их действий, в охранной зоне опасного производственного объекта на земельном участке, предоставленном для целей ведения садоводства. При этом действующий механизм защиты гражданских прав, закрепленный в Гражданском кодексе Российской Федерации, предоставляет гражданам возможность самостоятельно выбирать адекватные способы судебной защиты нарушенных прав в зависимости от характера и существа допущенного нарушения, не освобождая лиц, по вине которых – с учетом позиций, высказанных Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, – такие нарушения были допущены, от установленной законом ответственности.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47<sup>1</sup>, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 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 статей 15, 16 и 1069 ГК Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 12, 19 (часть 1), 53 и 55 (часть 3), в той мере, в какой они – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, – предполагают возложение исключительно на муниципальное образование обязанности возместить гражданину за счет местного бюджета ущерб, причиненный

этому гражданину в связи со сносом по решению суда построек, возведенных на земельном участке, предоставленном местными органами государственной власти РСФСР для ведения садоводства и расположенном в охранной зоне опасного производственного объекта.

2. Вопрос о распределении между уровнями (органами) публичной власти обязанностей по возмещению гражданам – при условии должной добросовестности, разумности и осмотрительности с их стороны – ущерба в случае сноса построек, возведенных в нарушение установленных требований на земельном участке, предоставленном местными органами государственной власти РСФСР для ведения садоводства и расположенном в охранной зоне опасного производственного объекта, надлежит урегулировать федеральному законодателю исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части проверки конституционности пункта 4 статьи 242<sup>2</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации.

4. Восстановление прав городского округа Верхняя Пышма, связанных с выплатой гражданину С.Г.Рязанову ущерба согласно решению Кировского районного суда города Екатеринбурга от 29 августа 2017 года, если такая выплата будет произведена, возможно после внесения законодателем в действующее правовое регулирование необходимых изменений, вытекающих из настоящего Постановления, посредством предоставления компенсации за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы согласно установленному законодателем в соответствии с настоящим Постановлением распределению бремени имущественной ответственности между публично-правовыми образованиями.

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](http://www.pravo.gov.ru)). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 26-П



Конституционный Суд  
Российской Федерации