



# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пермская государственная сельскохозяйственная академия имени академика Д.Н.Прянишникова» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 12 и 15 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства»

город Санкт-Петербург

4 октября 2012 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, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи М.И.Клеандрова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пермская государственная сельскохозяйственная академия имени академика Д.Н.Прянишникова»,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермская государственная сельскохозяйственная академия имени академика Д.Н.Прянишникова» оспаривает конституционность положений статьи 12 «Принятие межведомственным коллегиальным органом решений об использовании земельных участков, иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности» и статьи 15 «Особенности прекращения прав на земельные участки, иные объекты недвижимого имущества, находящиеся в федеральной собственности» Федерального закона от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства». Оспариваемые законоположения предусматривают, что право постоянного (бессрочного) пользования находящимися в федеральной собственности земельными участками прекращается без согласия организаций-землепользователей и независимо от оснований, предусмотренных пунктом 2 статьи 45 Земельного кодекса Российской Федерации, по решению уполномоченного органа государственной власти, принятому в соответствии с решением межведомственного коллегиального органа, созданного Правительством Российской Федерации, а также закрепляют обязательность решений указанного межведомственного коллегиального органа для органов государственной власти и организаций.

Как следует из представленных материалов, решением Арбитражного суда города Москвы от 29 апреля 2011 года, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Пермская государственная сельскохозяйственная академия имени академика Д.Н.Прянишникова» было отказано в удовлетворении заявления о признании недействительным распоряжения Федерального агентства по управлению государственным имуществом, изданного во исполнение соответствующего решения Правительственной комиссии по развитию жилищного строительства, о

передаче в собственность Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства земельного участка, ранее предоставленного академии на праве постоянного (бессрочного) пользования.

По мнению заявителя, оспариваемые им законоположения не соответствуют статьям 3, 8, 10, 11, 19, 34–36, 43, 44, 71, 110 и 113–115 Конституции Российской Федерации, поскольку предусматривают внесудебное и без предварительного равноценного возмещения лишение имущества в результате прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на основании решений межведомственного коллегиального органа, обязательных для органов государственной власти и организаций.

2. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (статья 9, часть 2); владение пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает права и законные интересы иных лиц; условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (статья 36, части 2 и 3).

В силу статьи 216 ГК Российской Федерации право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком относится к ограниченным вещным правам, содержание которых определяется непосредственно законом, а специфика обуславливает особенности отношений между собственником вещи и обладателем ограниченного вещного права, которому, как правило, предоставляется возможность самостоятельно пользоваться вещью, принадлежащей собственнику.

Правовые основания для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками установлены пунктом 2 статьи 45 Земельного кодекса Российской Федерации, который также предусматривает возможность расширения федеральным законодателем перечня таких оснований. Пункт 3 статьи 45

Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которому решение о принудительном прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками принимается судом, за исключением случаев, установленных федеральными законами, допускает тем самым возможность введения для таких случаев внесудебного порядка лишения данного права.

3. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, защита права собственности и иных вещных прав в силу статей 15 (часть 2), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации и исходя из общеправового принципа справедливости должна осуществляться на основе соразмерности и пропорциональности, с тем чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота, возможные же ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров также должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать существо данных конституционных прав (постановления от 21 апреля 2003 года № 6-П и от 12 июля 2007 года № 10-П; Определение от 3 ноября 2006 года № 455-О).

3.1. При оценке оспариваемых заявителем правовых норм – исходя из их содержания – на предмет соответствия конституционным принципам соразмерности и пропорциональности особое значение должно придаваться характеру регулируемых этими нормами отношений, прежде всего правовому статусу участников таких отношений, их имущественной самостоятельности и независимости.

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая вопрос о конституционных гарантиях защиты права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, в Постановлении от 13 декабря 2001 года № 16-П указал, что данное право, предоставленное гражданину как

собственнику домовладения, расположенного на этом участке, подлежит, согласно требованиям статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации, защите по правилам, действующим применительно к праву собственности (статьи 216, 279, 283, 304 и 305 ГК Российской Федерации). Эта правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации сохраняет свое значение и в настоящее время.

Вместе с тем данная правовая позиция не может быть автоматически экстраполирована на отношения иной природы, складывающиеся между собственником определенного имущества и лицом, обладающим ограниченным вещным правом на это имущество, специфика которых определяется правовым положением участников этих отношений.

Согласно пункту 1 статьи 20 Земельного кодекса Российской Федерации право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком предоставляется ограниченному кругу юридических лиц, чье имущество находится в государственной или муниципальной собственности, а целью деятельности которых служит реализация публично-значимых, в том числе социально-значимых, задач.

К таким юридическим лицам относятся учреждения, которыми в силу статьи 120 ГК Российской Федерации признаются некоммерческие организации, созданные собственником (учреждение может быть создано, в частности, Российской Федерацией) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Бюджетные учреждения финансируются, как правило, за счет средств соответствующих бюджетов и в своей деятельности учитывают требования создавшего их собственника, который обладает, среди прочего, правом принятия решений о прекращении их деятельности в процедуре, предусмотренной законом.

Отмеченная специфика бюджетных учреждений и сферы их имущественных прав предполагает право Российской Федерации на условиях, определяемых федеральным законом, изменять предназначение предоставленного федеральному бюджетному учреждению земельного

участка, поскольку оно неразрывно связано с выполнением актуальных социальных задач, решаемых государством в интересах общества. При этом законодатель в процессе установления соответствующих условий должен исходить из разумной соразмерности между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей. Как следует из Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства», его положения, включая оспариваемые, призваны обеспечить решение социальных задач государства в жилищной сфере наиболее оперативным способом и по своей сути направлены на реализацию гарантий, закрепленных в статьях 7 и 40 Конституции Российской Федерации.

Из этого следует, что прекращение уполномоченными государством органами предоставленного федеральному бюджетному учреждению права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком без предварительного решения суда само по себе не может рассматриваться как несовместимое с конституционными гарантиями в сфере имущественных прав и отношений собственности.

3.2. Конституция Российской Федерации, как следует из ее статей 35 и 36, исходит из необходимости закрепления в законодательстве и обеспечения на практике принципа стабильности гражданского оборота, включая имущественный оборот, а также имущественной самостоятельности юридических лиц (статьи 1, 3, 48, 49 и 120 ГК Российской Федерации), дифференцированной с учетом специфики конкретных форм юридических лиц.

Бюджетные учреждения, будучи юридическими лицами, в силу пункта 1 статьи 48 ГК Российской Федерации обладают имущественными правами в целях решения задач, которые ставит перед ними учредитель – публичный собственник, и участвуют в гражданском обороте наряду с иными субъектами, в том числе заключают договоры и отвечают за их исполнение. При этом вытекающее из пункта 4 статьи 20 Земельного кодекса Российской Федерации и пункта 1 статьи 269 ГК Российской Федерации

Федерации ограничение в обороте земельных участков, предоставленных бюджетным учреждениям – землепользователям на праве постоянного (бессрочного) пользования, не препятствует им в заключении и исполнении договоров, непосредственно связанных с осуществлением ими социальной или хозяйственной деятельности на таком участке или же в зданиях (сооружениях), расположенных на этом участке.

В целях выполнения своих обязательств по договорам бюджетные учреждения, используя существующие правовые механизмы (статьи 216 и 305 ГК Российской Федерации), вправе обращаться в суд за защитой от негативных последствий изъятия земельных участков, которыми они обладают на указанном праве. При этом перечень возможных требований не ограничивается лишь требованием признать недействительным решение об изъятии земельного участка: в силу статей 12 и 15 ГК Российской Федерации и с учетом фактических обстоятельств конкретного дела защита имущественных интересов бюджетного учреждения, если таковая требуется, может быть осуществлена посредством принятия судебного решения о возмещении ему убытков или об изменении правоотношения (например, путем предоставления иного участка).

С учетом изложенного отсутствие непосредственно в Федеральном законе «О содействии развитию жилищного строительства» каких-либо механизмов, предусмотренных для восстановления прав бюджетных учреждений при изъятии земельных участков, само по себе не может рассматриваться как отменяющее действие защитных мер правового характера, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации, включая право такого рода землепользователей оспорить соответствующее решение в суде, который обязан вынести обоснованное, мотивированное решение на основе оценки всей совокупности имеющих значение для дела обстоятельств, включая последствия состоявшегося изъятия.

Данный вывод, базирующийся на комплексном анализе правового регулирования имущественных отношений в рассматриваемой сфере,

вытекает и из требований Конституции Российской Федерации (статьи 45 и 46), предусматривающей гарантии государственной, в том числе судебной, защиты не только для права собственности, но и для иных вещных прав, а также устанавливающей в качестве универсального способа их защиты судебную процедуру разрешения соответствующих споров, поскольку именно в судебном процессе могут быть наиболее полно гарантированы права всех участников спора.

Таким образом, оспариваемые заявителем положения статьи 15 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» в системе действующего правового регулирования не исключают возможность судебной защиты от произвольного изъятия земельных участков, предоставленных на праве постоянного (бессрочного) пользования бюджетному учреждению, и сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя.

Проверка же законности и обоснованности судебных постановлений, имевших место в деле заявителя, связана с установлением и исследованием фактических обстоятельств и к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится.

4. Конституция Российской Федерации, предусматривая, что в ведении Российской Федерации находится установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти (статья 71, пункт «г»), вместе с тем не регламентирует вопросы распределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, а также порядка их формирования и принятия решений, – это компетенция федерального законодателя и Президента Российской Федерации, а также Правительства Российской Федерации,

которое в силу статьи 114 (пункт «г» части 1) Конституции Российской Федерации осуществляет управление федеральной собственностью.

Указанные конституционные положения не исключают возможности наделения распорядительными и властными полномочиями в сфере управления земельными участками, находящимися в федеральной собственности, органа, созданного на коллегиальной основе Правительством Российской Федерации. Такое наделение, предусмотренное статьями 12 и 15 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства», само по себе также не может расцениваться как нарушающее конституционные права заявителя.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пермская государственная сельскохозяйственная академия имени академика Д.Н.Прянишникова», поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

**Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации  
М.И.Клеандрова**

С Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 4 октября 2012 года № 1911-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пермская государственная сельскохозяйственная академия имени академика Д.Н.Прянишникова» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 12 и 15 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» не согласен в принципиальном плане.

В настоящее время в нашей стране фактически создан и действует организационно-правовой механизм (состоящий, помимо обжалуемых заявителем законодательных норм, также из соответствующих положений гражданского и земельного законодательства, из соответствующих подзаконных актов, в частности Положения о правительственной комиссии по развитию жилищного строительства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2008 года № 632 (действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 3 августа 2011 года № 652), устойчивой и обширной правоприменительной практики, в том числе судебной, что наглядно подтверждено материалами настоящего дела), которым сформирована возможность изъятия земельных участков у землепользователей, у которых они находятся на праве постоянного (бессрочного) пользования, без судебного решения (фактически в административном порядке) и без предварительного равноценного (да хотя бы какого-нибудь) возмещения. И при этом любого земельного участка, а не только излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению, и не только незначительного по размеру.

У заявителя, в частности, был изъят земельный участок размером 304, 5 тыс. кв.м, на котором активно и плодотворно велись учебные и научно-исследовательские работы. Подтвержденное соответствующими актами внедрение результатов НИР в хозяйствах Пермского края, как указано в имеющемся в деле протоколе № 6 заседания Ученого Совета академии, позволило повысить урожайность зерновых культур на 40–45%, качество урожая на 10–15%, а также плодородие дерново-подзолистых почв и эффективность использования агрохимикатов и пестицидов. Естественно, изъятый земельный участок заявителем активно и эффективно использовался не только при научно-исследовательской деятельности, но и в учебном процессе, и его изъятие в принципе не может не сказаться как на результатах НИР, так и на образовательной работе академии.

Между тем статья 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации провозглашает: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения».

И весьма важным, для данного дела определяюще важным является то обстоятельство, что Конституционный Суд Российской Федерации, раскрывая в постановлениях от 16 мая 2000 года № 8-П и от 3 июля 2001 года № 10-П конституционно-правовой смысл понятия «имущество», использованного в данной статье Конституции Российской Федерации, пришел к выводу, что им охватываются не только право собственности, но и вещные права.

А развивая данную правовую позицию, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 13 декабря 2001 года № 16-П указал (далее приводится обширная, почти дословная цитата): следовательно, статьей 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации гарантируется защита не только права собственности, но и таких имущественных прав, как право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком. Земельный участок является для землепользователя именно «своим

имуществом» (что должно признаваться всеми субъектами права) и как таковой не может быть изъят иначе как на основании судебного решения и лишь при условии предварительного и равноценного возмещения. Данная конституционная гарантия, адресованная прежде всего собственникам, во всяком случае не может толковаться как отрицающая государственную защиту других признанных имущественных прав граждан и умаляющая в какой-либо мере возможности такой защиты для законных землепользователей. На этом основано и действующее гражданско-правовое регулирование: согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации имущество как объект вещного права, в частности принадлежащее лицу на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, включая земельные участки, подлежит защите по правилам, действующим также применительно к праву собственности (статьи 216, 279, 283, 304 и 305). Таким образом, по смыслу статей 17 (часть 1), 35 (часть 3) и 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с соответствующими международно-правовыми нормами в отношении права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками действует механизм защиты, гарантируемый статьями 35, 45 и 46 Конституции Российской Федерации.

Далее Конституционный Суд Российской Федерации в том же Постановлении отметил: «Такой подход, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 мая 2000 года № 8-П, корреспондирует толкованию понятия «свое имущество» Европейским Судом по правам человека, лежащему в основе применения им статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Европейский Суд по правам человека исходит из того, что каждый имеет право на беспрепятственное пользование и владение своим имуществом, в том числе в рамках осуществления вещных прав, также подлежащих защите на основании указанного Протокола (постановления от 23 сентября 1982 года по делу «Спорронг и Леннрот (Sporrong and Lonroth) против Швеции» и от 21 февраля 1986 года по делу «Джеймс и другие (James and Others) против

Соединенного Королевства», а также содержащее ссылки на них постановление от 30 мая 2000 года по делу «Карбонара и Вентура (Carbonara and Ventura) против Италии»). Таким образом, по смыслу статей 17 (часть 1), 35 (часть 3) и 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с соответствующими международно-правовыми нормами, в отношении права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками действует механизм защиты, гарантируемый статьями 35, 45 и 46 Конституции Российской Федерации».

Очевидно, что приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу и согласно статье 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» являются обязательными для соблюдения всеми представительными, исполнительными и судебными органами государственной власти на всей территории Российской Федерации. И столь же очевидно, что предусмотренные статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации основания ограничения федеральным законом прав и свобод (только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства) здесь неприемлемы. Заявитель свою научную и образовательную деятельность осуществлял в рамках, определенных в статье 36 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает права и законные интересы иных лиц.

Считать, что в применении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком существуют принципиальные – конституционно-правового значения – различия в зависимости от того, кто является землепользователем – физическое лицо (как в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2001 года №

16-П) или юридическое лицо (как в Определении Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу), оснований нет. Во всяком случае наличие таких принципиальных различий возможно было бы выявить лишь посредством принятия данного дела к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации.

Также нет оснований считать, что заявитель (как и иные находящиеся в аналогичной ситуации землепользователи) может защитить свои нарушенные права в судебном порядке, – здесь явно необходим предварительный судебный контроль с предварительным и равноценным возмещением, как это предписывает часть 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации. Последующий же судебный контроль здесь тем более неэффективен, поскольку суд вынужден руководствоваться действующим законодательством, совокупные нормы которого не соответствуют части 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации. И неэффективность последующего судебного контроля наглядно продемонстрирована в деле заявителя.

Следует учесть и то, что активно используемый в настоящее время описанный организационно-правовой механизм административного изъятия для государственных нужд земельных участков у землепользователей, у которых они находятся на праве постоянного (бессрочного) пользования (вопреки требованиям части 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации без предварительного судебного решения и без предварительного равноценного возмещения), не носит абстрактно-умозрительного характера и отнюдь не безобиден. Наоборот. Он чреват:

- резким снижением инвестиционной привлекательности экономики России;
- резким возрастанием коррупционной составляющей в широкой гамме земельных правоотношений.

Дело следовало принять к производству в режиме статьи 47<sup>1</sup> Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и, распространив на оспоренные законоположения

(в системе норм) правовую позицию, сформулированную в Постановлении от 13 декабря 2001 года № 6-П, признать их не соответствующими Конституции Российской Федерации, прежде всего ее статье 35 (часть 3).